



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학석사학위논문

유럽방송쿼터에 관한 연구

2015년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

최재현

초록

미디어콘텐츠산업에서 세계 최고의 경쟁력을 가진 미국과 기타 일부 나라를 제외하면, 전세계 거의 모든 나라가 방송쿼터를 운용하고 있다. 방송쿼터의 정당성에 대한 주장은 다양하다. 그러나 그 효과성에 대해서는 논란이 분분하다. 이 논문은 유럽연합을 사례로 삼아 방송쿼터의 효과성을 탐구한 것이다. Vedung이 제시한 과정평가의 분석틀에 따라 유럽방송쿼터가 탄생한 역사적 맥락과 정책참여집단, 정책의 설계 및 집행과정, 정책대상의 반응 등을 분석했다. 유럽방송쿼터는 유럽의 정체성을 고양함으로써 유럽연합의 결속을 다져보자는 정치적 동기에서 출발해, 시장을 보호하고 유럽의 산업을 육성하자는 정책으로 발전했다. 정보통신기술 혁명이 초래한 콘텐츠의 상대적 희소성을 극복하고자 했던 이 규제정책은 방송의 사회문화적 가치를 강조하는 집단과 산업으로서의 방송을 강조하는 집단의 갈등 속에서도 20여년 동안 큰 변화 없이 유지돼 왔다. 이 논문의 분석 결과, 유럽방송쿼터의 시장보호 효과는 어느 정도 존재하는 것으로 나타났다. 그러나 산업경쟁력의 제고라고 하는 궁극적 목적을 달성하는 데는 한계가 있는 것으로 분석됐다. 이 논문이 시사하는 함의는 방송쿼터규제를 시행하고 기다린다고 해서 미디어콘텐츠산업의 경쟁력이 저절로 제고되지는 않는다는 것이다. 그 보호정책의 울타리 속에서 얼마나 효과적으로 시장의 경쟁을 촉진할 수 있는가의 여부가 정책의 성패를 가늠하는 관건이 된다는 것이다.

주제어: 유럽방송쿼터, 방송규제, 규제순응비용, 산업정책
경쟁정책, 과정평가

학 번: 2012-22027

<차례>

제1장 서론-----	1
제1절 연구의 목적-----	1
제2절 연구의 범위와 방법-----	3
1. 연구의 대상과 범위-----	3
2. 연구의 방법-----	4
제2장 선행연구의 검토와 분석틀-----	5
제1절 선행연구의 검토-----	5
1. 방송쿼터의 정당성과 효과성-----	5
2. 각국의 방송쿼터-----	14
3. 유럽연합의 방송쿼터-----	17
제2절 연구의 분석틀-----	26
1. 과정평가의 분석틀-----	26
2. 연구문제-----	28
제3장 유럽방송쿼터의 집행 및 실적-----	30
제1절 유럽방송쿼터 제1기 (1991년~1998년)-----	30
1. 국경 없는 방송의 도래와 유럽방송쿼터의 도입-----	30
2. 쿼터 50%의 결정: 英·佛 대립과 미국의 개입-----	34
3. 유럽방송쿼터 제1기의 집행경과-----	37
4. 소결: 정치적 명분 속에서 추진된 산업보호정책-----	43
제2절 유럽방송쿼터 제2기 (1999년~2009년)-----	46
1. 규제개혁의 시도와 무산-----	46
2. 유럽방송쿼터 제2기의 집행경과-----	56
3. 소결: 유럽방송쿼터 규제개혁 무산의 의미-----	60

제3절 유럽방송쿼터 제3기 (2010년 이후)	63
1. 뉴미디어 서비스의 규제 논란	63
2. 수평적 규제의 탄생	64
3. 시청각미디어 서비스지침의 제정과 규제 현황	66
4. 소결: 규제강화와 완화의 양면성	67
제4장 유럽방송쿼터의 정책평가	69
제1절 유럽방송쿼터의 정책비용	69
1. 신생 방송사에 대한 진입장벽	69
2. 콘텐츠 공급난(supply problem)	70
3. 유럽산 콘텐츠의 가격 상승	72
4. 소비자 후생의 감소	72
제2절 유럽방송쿼터의 시장지표	74
1. 유럽의 세계시장점유율	74
2. 유럽 미디어콘텐츠기업의 규모	76
3. 방송부문 대미 콘텐츠 무역적자	76
4. 시장보호의 효과	77
제3절 유럽방송쿼터의 과정평가	80
1. 정책변화의 방향과 크기, 참여	80
2. 정책설계: 목표의 명료성과 이론적 타당성	82
3. 정책집행: 정책산출과 정책효과의 괴리	85
4. 정책대상의 반응: 경제적 유인	86
제 5장 결론	88
1. 요약	88
2. 합의	89
3. 연구의 한계	90

〈표 차례〉

〈표 1〉 미국산 방송콘텐츠의 최소가격-----	10
〈표 2〉 유럽(EU27)과 미국의 영화 생산편수-----	11
〈표 3〉 유럽과 미국의 영화 한 편 당 투자금액-----	11
〈표 4〉 유럽 주요국의 공영 및 민영 방송 개국 연도-----	18
〈표 5〉 유럽 3국에서 방송된 영화의 원산지-----	19
〈표 6〉 유럽방송지침의 제정 및 개정-----	21
〈표 7〉 과정평가의 설명요인-----	27
〈표 8〉 유럽 3국의 유럽산 콘텐츠 방송비율-----	39
〈표 9〉 유럽방송쿼터 제1기의 순응비율-----	40
〈표 10〉 유럽연합 전체 채널 중 쿼터 충족 채널의 비중-----	41
〈표 11〉 유럽채널에서 방영한 미국산 픽션물 비중-----	42
〈표 12〉 유럽 주요 4국의 방송시장 집중도(1994년)-----	47
〈표 13〉 유럽영화와 미국영화의 유럽시장점유율-----	53
〈표 14〉 유럽 황금시간대 방송픽션물의 원산지 비중-----	58
〈표 15〉 유럽영화시장의 점유율-----	75
〈표 16〉 세계 15대 미디어콘텐츠기업 중 유럽기업-----	76
〈표 17〉 뉴질랜드 방송의 자국산 콘텐츠 비중-----	79

<그림 차례>

<그림 1> 미국 방송물의 세계시장 수출실적-----	18
<그림 2> Vedung의 정책효과 분류-----	28
<그림 3> 유럽방송쿼터 제1기의 순응비율 추이-----	40
<그림 4> 유럽 주요방송채널의 증가 추이-----	51
<그림 5> 유럽방송쿼터 제2기의 순응비율 추이-----	56
<그림 6> 유럽산 콘텐츠의 기준방송시간 비중 추이-----	57
<그림 7> 유럽 픽션물 방송 중 유럽 및 미국산의 비중(%)-----	59
<그림 8> 유럽기업과 미국기업의 세계시장점유율-----	74
<그림 9> 유럽연합의 방송부문 대미 콘텐츠 무역적자-----	77

제1장 서론

제1절 연구의 목적

방송시간의 일정 비율 이상을 자국산 콘텐츠에 할당하는 방송쿼터는 미디어 규제와 산업 규제의 양면성을 지니고 있다. 첫째, 미디어 규제로서의 방송쿼터는 콘텐츠, 즉 정보에 관한 것이다. 사회적으로 바람직한 정보의 확산은 촉진해야 하고, 바람직하지 못한 정보의 소비는 억제해야 한다는 규범적 판단을 논거로 한다. 15세기 말 인쇄술이 등장한 이래, 대중과 소통하는 능력(the abilities to communicate with mass audiences)을 가진 미디어는 다양한 규제의 대상이었다(Doyle, 2013).¹ 둘째, 산업 규제로서의 방송쿼터는 경제적 합리성을 추구한다. 미디어콘텐츠산업의 보호·육성과 경쟁력 제고, 일자리 창출과 경제 성장 등을 목표로 한다. 따라서 방송쿼터는 한편으로는 사회적으로 바람직하다고 여겨지는 자국산 콘텐츠의 보급을 촉진하면서, 다른 한편으로는 산업의 육성과 경쟁력 제고를 달성한다는 복수(複數)의 목적을 추구한다고 볼 수 있다. 반면 Richardson(2006)과 Sakona(2013)는 방송쿼터가 도입된 이유를 보다 현실적인 맥락 속에서 설명한다. 미국산 콘텐츠와 미국 문화의 범세계적 확산 속에서 세계 각국이 잇따라 방송쿼터를 도입했다는 것이다.²

미국과 소수 나라를 제외한 세계 대부분의 나라가 방송쿼터를 채택하고 있다. 세계시장 진출은커녕 자국의 시장마저 불모화될 처지에 놓인 국가의 입장에서 방송과 영화 등 문화산업에 대한 쿼터는 불가피해 보이는 측면이 있을 수 있다(조항제, 2000).³ 그러나 방송쿼터가 얼마나 효

¹ Doyle, G., 2013, 'Understanding Media Economics', Sage, 2nd edition, pp. 165

² Richardson, M., 2006, 'Commercial Broadcasting and Local Content: Cultural Quotas, Advertising and Public Stations', The Economic Journal, 116(April), pp. 605; Sakona, S., 2013, 'Frankly, My Dear America, We Don't Give a Damn: Comparing Chinese And European Trade Barriers to American Audiovisual Works and the American Response', Boston College Law Review, pp. 1388

³ 조항제, 2000, '방송 편성 쿼터정책 연구', 방송통신위원회, pp. 128

과적으로 목표를 달성하고 있는지의 여부는 분명치 않다. 방송쿼터로 산업의 경쟁력을 제고해 미국과 대등하게 겨루고 있다는 나라는 아직 등장하지 않고 있다. 더구나 보호를 받는 산업에서 학습효과나 규모의 경제가 발생하지 않는다면, 보호정책은 자유무역보다 사회후생을 낮출 수 있다(이상우, 2005).⁴

이 논문의 목적은 유럽연합을 사례로 삼아 방송쿼터의 효과성을 탐구하는 것이다. 유럽연합은 1980년대 말 유럽방송시장을 창설하면서 유럽방송쿼터를 도입했다. 유럽방송쿼터는 방송시간의 일정 비율 이상을 유럽산 콘텐츠(European works)에 할당하도록 한 규제이다. 미국의 글로벌 미디어콘텐츠산업으로부터 역내시장(域內市場)을 회복하고, 나아가 세계적 경쟁력을 갖춘 유럽의 미디어콘텐츠산업을 건설한다는 목적으로 도입된 이 정책은 20여 년의 역사를 갖고 있다. 유럽방송정책 역사상 가장 논란의 대상이 됐던 정책수단의 하나이기도 하다(Michalis, 1999; Katsirea, 2014).⁵

2011년 세계 방송영상산업의 시장의 규모는 3천5백66억 달러로 같은 해 3천106억 달러를 기록한 세계 반도체시장보다 컸다.⁶ 정보통신기술의 혁명은 방송콘텐츠 수출에 날개를 달아주었다. 국가브랜드의 가치를 높이고, 소비재 수출을 4배 이상 촉진하는 긍정적 외부효과도 기대된다.⁷ 그러나 정보통신기술의 발전은 위기의 그림자도 드리우고 있다. 글로벌 미디어콘텐츠기업의 진입이 확대되면서 국내시장이 잠식당할 것

⁴ 이상우, 2005, '통신·방송 융합과 방송시장 개방: 유럽과 미국의 사례를 중심으로', 한국방송학보 통권 제19-1호, pp. 152

⁵ Michalis, M., 1999, 'European Union Broadcasting and Telecoms Towards a Convergent Regulatory Regime?', European Journal of Communication, pp. 154; Katsirea, I., 2014, 'The Television without Frontiers Directive', The Palgrave handbook of European Media Policy, Palgrave Macmillan, pp. 300-301

⁶ 한국콘텐츠진흥원, 2013, '방송영상 산업백서', pp. 120-125; 산업통상자원부, 2014, '한국, 반도체 세계시장 점유율 2위 확정', 보도자료

⁷ 소비재 수출을 촉진하는 것 외에도 한국으로의 여행을 증가시키는 요인으로 작용하는 것으로 나타났다. 중소기업 300개 회사를 설문 조사한 결과 한류의 확산이 관광 및 유통업종의 매출증대에 실질적인 효과를 주는 것으로 나타났다. 미래창조과학부, 2013, '창조경제 시대의 방송산업발전 종합계획', 보도자료

이라는 우려가 커지고 있다.⁸ 이에 따라 세계 각국은 자국의 산업경쟁력을 제고하기 위해 여러 정책을 강구하고 있다. 이 논문은 이런 시대적 흐름 속에서 정책의 효과성을 고민해야 하는 당국에게도 함의를 줄 수 있을 것이다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 대상과 범위

유럽방송정책은 크게 세 가지 범주로 나눌 수 있다.⁹ 첫째, 유럽방송시장의 운영에 관한 규칙이다. 방송콘텐츠 및 서비스의 역내(域內) 자유거래와 유럽방송쿼터 등을 규정하고 있는 시청각미디어 서비스지침(Audiovisual Media Services Directive)이 대표적이다. 둘째, 미디어 프로그램(MEDIA programme) 등 미디어콘텐츠 산업에 대한 지원정책이다. 셋째, 문화상품은 공산품과 다르기 때문에 자유무역의 예외로 간주해야 한다는 문화적 예외(cultural exception)의 원칙에 입각한 대외 정책이다. 유럽방송규제의 기함(regulatory flagship)에 비유되는 시청각미디어 서비스지침은 크게 두 가지 형태의 쿼터를 규정하고 있다.¹⁰ 하나는 방송시간의 일정 비율 이상을 유럽산 콘텐츠(European works)에 할당하도록 한 유럽방송쿼터이고, 다른 하나는 외주제작의 편성비율에 관한 것이다. 이 논문은 유럽방송쿼터를 주된 연구대상으로 한다.

방송에 관한 정의는 시청각미디어 서비스지침의 주석(recital)에 제시돼 있다. 이에 따르면 방송은 편성책임은 가진 미디어 사업자가 불특정 다수인 대중에게 시청각(audiovisual) 프로그램을 제공하는 경제적 서비스이다.¹¹ 방송서비스는 그 속성에 따라 두 가지로 구분된다. 첫째,

⁸ 임동욱, 2002, ‘글로벌 미디어 기업의 전략과 국내 진출 현황’, 언론과학연구, 제2권 3호, pp. 275

⁹ Media Desk UK, 2013, ‘The European Union: A Guide for Audiovisual Professionals’, pp. 41

¹⁰ McGonagle, T., 2008, ‘The Quota Quandary: An Assessment of Articles 4–6 of the Television without Frontiers Directive’, The European Union and the Culture Industries, Regulation and the Public Interest, Ashgate, pp. 188–189

¹¹ 시청각미디어 서비스지침(AVMS) 주석 (23)

‘일 대(對) 다수’의 속성을 가진 전통적 의미의 방송이다. 공적 수신료에 의한 공영방송, 광고에 의한 민영방송(free TV), 가입비에 의한 유료방송(pay TV) 등이 포함된다. 시청각미디어 서비스지침은 전통적 의미의 방송을 선형 서비스(linear service)로 분류한다. 둘째, 인터넷 등을 통한 주문형(on-demand) 서비스이다. ‘일 대(對) 일’ 서비스라는 점에서 전통적 의미의 방송과 차이가 있지만, 시청각 콘텐츠를 서비스한다는 점에서는 유사하다. 시청각미디어 서비스지침은 이 뉴미디어 서비스를 비선형 서비스(non-linear service)로 분류하고 있다. 유럽방송쿼터는 전통적 의미의 방송, 즉 선형 서비스에 대해 적용된다. 비선형 서비스의 쿼터규제에 대해서는 선언적 수준에 그치고 있다. 회원국(member states)에게 비선형 서비스의 신규 영역에서도 유럽산 콘텐츠의 진흥과 유통을 촉진해 달라고 당부하고 있지만 구체적 비율은 정하지 않고 있다. 따라서 유럽방송쿼터의 적용대상이 되는 방송을 간략히 설명한다면, 공영방송과 무료 및 유료 민영방송이다.

2. 연구의 방법

이 논문은 유럽방송쿼터가 설계된 역사적 맥락과 집행과정을 기술하고, 그 효과성을 살펴보는 단일사례 종적연구이다. 유럽방송쿼터가 단일사례로 연구될 만한 가치는 다음과 같다. 첫째, 국가연합의 초국가적 수준에서 방송쿼터를 수립하고 집행한 사례는 사실상 유럽연합이 유일하다. 둘째, 경제사회통합이 가속화하는 유럽에서 유럽연합 수준의 정책은 갈수록 중요해지고 있다. 유럽연합은 방송쿼터를 설계하고 집행하는 과정에서 상당한 분량의 공식 문서를 생산했다. 정책설계 및 개선에 관한 논의는 녹색(green paper)과 백서(white paper) 등에 담겨 있고 집행을 모니터링 한 보고서도 축적돼 있다. 유럽집행위원회는 유럽방송쿼터의 집행경과를 모니터링 해 격년 단위로 유럽의회 등에 제출했다. 기타 문헌자료와 법규, 관련 통계 등을 연구자료로 수집했다.

제2장 선행연구의 검토와 분석의 틀

제1절 선행연구의 검토

1. 방송쿼터의 정당성과 효과성

1) 방송쿼터: 경쟁을 제한하는 경제적 규제

방송쿼터는 방송사 등의 영업행위를 제한하는 규제이다. 규제를 넓게 정의할 경우 정부가 하는 모든 일로 보기도 한다(정용덕, 2001).¹² 정책대상에 영향을 미치고자 하는 모든 시도를 규제로 본다는 것이다. 반면 규제를 협의로 파악하는 경우에는 정책대상에게 특정 행위를 금지하거나 강제하는 것을 규제로 본다. 미리 정한 규칙의 테두리 안에서 경제주체의 자율적 행위를 제한하거나 변경하는 개입(介入)을 규제의 핵심으로 파악한다(오성백 외, 2000; 배용수, 2013).¹³

협의로 본 규제의 유형은 크게 경제적 규제와 사회적 규제로 구분된다(최병선, 1992). 경제적 규제는 진입, 가격, 생산, 품질과 같은 기업의 본원적 활동에 대한 것이고, 사회적 규제는 기업의 사회적 행동에 대한 것이다. 최병선(1992)은 경제적 규제의 대부분이 경쟁을 제약(制約)한다는 공통점이 있다고 지적했다.¹⁴ 개발도상국 등에서 흔히 볼 수 있는 규제가 산업육성을 위한 규제이며, 외국의 경쟁력 있는 산업으로부터의 보호를 목적으로 하는 수입규제, 규모경제가 중요하다고 여겨지는 산업에 대한 진입 제한 등이 이런 범주에 포함된다는 것이다.

유럽방송쿼터는 외국산, 특히 미국산 콘텐츠의 수입을 억제하기 위해 방송시간의 일정 비율 이상을 유럽산 콘텐츠에 할당한 수입규제이다. 동시에 미국산 콘텐츠를 수입해 시장점유율과 이윤을 증대하고자 하는 방송사의 경제적 자유, 즉 계약의 자유와 경쟁의 자유를 제한하는 경제

¹² 정용덕, 2001, '현대국가의 행정학', 법문사, pp 1003-1008

¹³ 오성백, 염용섭, 이내찬, 유기주, 김원중, 오기환, 2000, '공익재산업 규제이론 연구', 정보통신정책연구원 연구보고 00-27, pp. 33-34; 배용수, 2013, '규제정책론', 제2판, pp. 32-36

¹⁴ 최병선, 1992, '정부규제론', 법문사, pp. 29

적 규제이다.¹⁵ 방송규제에 대한 국내 연구는 다양하지만 대부분 규제 일반에 관한 논의에서 벗어나지 않고 있다(성욱제 외, 2013).¹⁶ 따라서 방송규제의 하나인 방송쿼터 역시 정당성과 효과성의 측면에서 논의할 수 있을 것이다.

2) 방송쿼터의 정당성에 관한 이론

방송쿼터의 정당성에 대한 논의는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 방송은 사회적 가치와 영향력이 크기 때문에 전적으로 시장 논리에 맡길 수 없다는 사회문화적 정당성의 주장이다. 둘째, 방송의 시장실패(market failure)에 근거해 개입의 이론적 논거를 찾는 경제적 정당성의 주장이다.

(1) 사회문화적 정당성: 문화적 정체성의 보호

Bernier(2003)는 방송쿼터의 사회문화적 정당성에 대한 주장이 형성된 역사적 맥락을 다음과 같이 설명한다.¹⁷ 1920년대 유럽에 미국 영화가 대량으로 유입됐다. 제1차 세계대전 이전 유럽의 영화산업은 상당한 생산능력을 보유하고 있었다. 그러나 전쟁은 유럽의 영화산업을 황폐화시키고 미국의 영화산업이 부상(浮上)하는 계기를 제공했다. 1913년과 1925년 사이 미국 영화의 대(對) 유럽 수출은 다섯 배 이상 증가했다(Donaldson, 1996).¹⁸ 유럽 각국은 자국산 영화의 보호정책을 강구하면서, 문화산업은 국민적 정체성의 형성에 기여하기 때문에 무제한적인 자유무역의 대상이 될 수 없다고 주장했다. 프랑스 주도로 뭉친 유럽은

¹⁵ Steiner, M., 2007, 'Economics in Antitrust Policy, Freedom to Compete vs. Freedom to Contract', Dissertation.com, pp. 3-4

¹⁶ 성욱제, 이재영, 2013, '국내 방송규제 합리화를 위한 국가간 규제체계 비교 연구', 정보통신정책연구원 기본연구 13-07, pp. 70

¹⁷ Bernier, I., 2003, "Local content requirements for film, radio, and television as a means of protecting cultural diversity: Theory and Reality", http://www.Diversite-culturelle.qc.ca/file_admin/documents/pdf/update031112section1.pdf, pp. 5-9

¹⁸ Donaldson, J. D., 1996, 'Television without Frontiers: The Continuing Tension between Liberal Free Trade and European Cultural Integrity', Fordham International Law Journal, vol. 20, issue 1, pp. 94

1947년 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)의 협상과정에서 스크린 쿼터를 관철시켰다(Cocq et al, 2003).¹⁹ 그리고 1989년에는 미국의 반발을 물리치고 방송쿼터를 도입했다. 당시 유럽집행위원장을 맡고 있었던 Delors는 유럽방송쿼터의 사회문화적 정당성을 다음과 같이 주장했다.

“문화는 공산품이 아닙니다. 냉장고나 자동차처럼 취급할 수 없습니다. 문화를 자유방임주의(laissez-faire)나 시장의 논리에 전적으로 맡기는 것은 옳지 않습니다. 저는 우리의 친구인 미국에게 묻고 싶습니다. 우리 유럽인에게 문화적 전통을 지키면서 생존을 이어나갈 권리가 있습니까?” (Collins, 1992; the New York Times, 1989)²⁰

방송시장 개방이 사회문화적으로 부정적 영향을 가져올 것으로 보는 시각, 즉 방송쿼터의 사회문화적 정당성을 주장하는 사회이론은 다섯 가지로 구분되는데(정재하 외, 2007),²¹ 다음과 같이 대략 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 앞서 언급한 Delors 주장의 배경이 되는 문화 정체성 및 다양성 이론이다. 문화는 국민적 정체성을 형성한다. 따라서 국민적 정체성을 지키려면 문화를 수호해야 한다. 지구상의 모든 문화는 동등한 생존 권리를 가지며, 국가가 문화를 지키기 위해 개입하는 것은 국제법상 용인돼야 한다. 둘째, 수입미디어 감수성 모델이다. 미국 프로그램 시청이 미국에 대한 호감을 증진시키고, 이어 미국에 대한 호감이 미국의 문화콘텐츠 소비를 증진하는 순환현상이 관찰됐다는 것이다.²² 셋째, 다양성 감소 이론이다. 외국산 콘텐츠가 유입돼 경쟁이 가열되면, 방

¹⁹ Cocq, E., Messerlin, P., 2003, ‘The French audiovisual policy: Impact and compatibility with trade negotiations’, HWWA Report, No. 223, pp. 5

²⁰ Collins, R., 1992, ‘the Screening of Jacques Tati: Broadcasting and Cultural Identity in the European Community’, Cardozo Arts & Entertainment Law Journal, vol. 11, pp. 362; the New York Times, 1989, ‘Europe Reaches TV Compromise; U.S. Officials Fear Protectionism’

²¹ 정재하, 김의준, 이대창, 이상식, 정인숙, 하운금, 전범수, 2007, ‘방송부문 한미FTA의 영향평가 연구’, 방송위원회, 2007, pp. 20-26

²² Elasmr, M., Douai, A., 2006, ‘Investigating the influence of U.S. television abroad: The case of adolescents in Morocco’, Feedback, vol. 47, no. 5, pp. 4-16

송사는 시청률이 높은 프로그램만 선호하기 때문에 방송시장의 다양성이 감소한다는 주장이다.²³

고민수(2014)는 법학적 관점에서 방송규제의 정당성을 설명한다.²⁴ 독일헌법재판소가 방송의 자유를 봉사하는 자유(dienende Freiheit)로 판시한 것은 방송의 자유가 절대적 자유가 아님을 뜻한다는 것이다. 방송의 자유는 국민의 의사표현 자유에 기여하는 범위 안에서 인정될 뿐이며 독립적 기본권이 아니다. 따라서 국가는 국민의 의사표현 자유가 보장되도록 방송에 관한 규제질서를 형성할 의무를 진다. 미디어콘텐츠를 표현의 자유와 결부 짓는다면, 이런 주장 또한 방송쿼터의 사회문화적 정당성을 주장하는 근거가 될 수 있을 것이다. 외국산 콘텐츠가 많이 방송될수록 자국민의 표현의 자유를 위한 공간은 줄어들기 때문이다.

(2) 경제적 정당성: 시장실패에 대한 개입

방송쿼터의 경제적 정당성에 대한 주장은, 첫째, 사회에 긍정적 외부효과를 과급시키는 가치재(merit goods)인 자국산 콘텐츠의 보급을 촉진하고, 둘째, 방송콘텐츠의 비경합성이라는 속성에서 비롯되는 무역불균형을 시정하며, 셋째, 독점화로 흐르기 쉬운 방송시장의 불완전경쟁을 통제하기 위해 개입이 필요하다는 것이다.

시장실패에 근거해 방송쿼터의 정당성을 주장하는 이론 가운데 사회문화적 정당성과 일맥상통하는 것은 외부효과의 개념이다. 외부효과는 당사자간 거래로 인해 제3자에게 비용 또는 편익이 발생했으나, 이런 비용 또는 편익이 시장 가격에 반영되지 않아 사회후생이 극대화되지 못하는 상황을 말한다(Cooter et al, 2009)²⁵ 비용은 부정적 외부효과이고, 편익은 긍정적 외부효과이다. 부정적 외부효과는 과다 공급되는 반면,

²³ 정인숙, 2006, '대외개방정책에 따른 다원성 확보방안 연구', 미디어미래연구소 세미나

²⁴ 고민수, 2014, '방송영역에서 규제완화 판단구조에 관한 비판적 고찰, 방송채널사용사업자(PP)의 매출액 제한 완화 사례를 중심으로', 언론과 법 제13권 제1호, pp. 141-142

²⁵ Cooter, R. D., Ulen, T., 2012, '법경제학'(한순구 옮김), 제6판, 경문사, pp. 50-51

긍정적 외부효과는 과소 공급된다(이준구, 2011).²⁶ 따라서 정부는 부정적 외부효과는 축소하고 긍정적 외부효과는 확대하기 위해 시장에 개입할 수 있다.

방송의 경우 부정적 외부효과는 음란, 폭력, 차별을 조장하는 방송물 등에서 발생할 수 있다. 긍정적 외부효과는 많은 시청자가 볼수록 사회후생이 증가하는 방송물에서 발생한다. 이런 콘텐츠는 가치재(merit goods)로 여겨진다(Doyle, 2013).²⁷ 정부는 가치재로 여겨지는 방송콘텐츠의 제작 및 보급을 촉진하기 위해 두 가지 방안으로 개입할 수 있다. 첫째, 보조금을 지원해 가치재로 여겨지는 방송물의 생산을 촉진한다. 둘째, 방송시간 가운데 일부를 가치재에 강제할당하는 쿼터를 도입한다. 따라서 유럽방송쿼터는 “유럽산 콘텐츠(European works)는 유럽의 문화적 문화적 정체성(European cultural identity)의 형성과 발전에 기여하는 가치재”라는 관념을 전제하고 있다고 볼 수 있다.

“자국산 콘텐츠는 가치재”라는 개념이 국내 또는 역내(域內) 상황에 관한 것이라면, 방송콘텐츠의 공공재적 속성은 교역과 관련이 깊다. 방송쿼터와 관련해 특히 자주 거론되는 시장실패의 유형이다(Doyle, 2013). 공공재는 비배제성과 비경합성의 속성을 갖는데, 미디어콘텐츠 교역에서는 비경합성이 문제된다. 비경합성은 영(零)에 가까운 한계비용(zero marginal cost)을 의미한다. 투자와 제작이 완료된 콘텐츠를 추가적인 소비자에게 공급할 때 비용이 거의 들지 않는다(Hoskins et al, 1989).²⁸ 따라서 자국의 내수시장에서 생산비용의 대부분을 회수한 방송물은 저렴한 가격에 해외로 수출될 수 있다.

Feigenbaum(2009)은 미국산 방송물의 해외시장 판매가격이 낮은 이유를 다음과 같이 설명한다.²⁹ 미국의 인기 프로그램은 전국채널에서

²⁶ 이준구, 2011, *미시경제학*, 제5판, 법문사, pp. 579-580

²⁷ Doyle, G., 2013, op. cit., 2013, pp. 166-174

²⁸ Hoskins, C., Mirus, R., Rozeboom, W., 1989, ‘U.S. television programs in the international market: Unfair pricing?’, *Journal of communication*, vol. 39, issue 2, pp. 71-73

²⁹ Feigenbaum, B., 2009, ‘The paradox of television privatization: When more is less’, *Policy and Society* 27, pp. 232

첫 방영된다. 이어 지역방송사로 넘어가 재방영된다. 해외시장은 세 번째 판매처이다. 자국에서 생산비용을 회수한 미국산 방송프로그램은 해외 수출시장의 현지 콘텐츠보다 75%에서 90% 저렴한 가격에 판매된다. 아래의 <표 1>은 1985년 세계 각국에 수출된 미국산 방송물의 30분당 가격을 조사한 것이다(Acheson et al, 1989).³⁰ 235,000달러짜리 미국산 방송물이 폴란드에 수출된 가격은 150달러에 불과하다. 할인율은 99%에 달한다.³¹

<표 1> 미국산 방송콘텐츠의 최소가격

국가	가격(달러)	국가	가격(달러)
미국	235,000	일본	6,000
캐나다	15,000	태국	500
프랑스	8,500	한국	350
서독	8,500	폴란드	150

Variety New York(1985), Acheson et al(1989)에서 인용

미국산 콘텐츠의 저렴한 수출가격이 곧 덤핑을 의미하지는 않는다(Hoskins et al, 1998). 콘텐츠의 연구·개발 및 제작에 드는 비용은 상당하지만, 추가생산과 수출에 드는 한계비용이 낮다는 사실에 의한 것일 뿐, 미국 기업이 토착기업을 초토화하기 위해 펼치는 의도적 저가 공세(predatory pricing)는 아니라는 것이다. 그러나 미국산 콘텐츠를 수입하는 국가의 입장에서는 덤핑에 준(準)하는 정책문제를 경험할 수 있다. 난국을 타개하는 유일한 수단이 쿼터로 보일 수 있다(Bernier, 2003).

³⁰ Acheson, K., Maule, C., Filled, E., 1989, 'Folly of Quotas on Films and Television Programmes', The World Economy, vol. 12, issue 4, pp. 517

³¹ 정재하 (2012) 등은 미국 방송업계가 박리다매 전략을 구사한다고 주장한다. “최근 국내에서 인기를 끌고 있는 미국 범죄 수사 드라마(NCSI)의 편당 수입 가격은 5000달러로 알려져 있다. 국산 드라마 대장금의 중국 수출 가격 9000달러의 절반 수준에 불과하다. NCSI의 편당 제작비가 25억여 원으로 대장금(2억4000만원)의 10배가 넘는데도 수입가격이 이처럼 싼 것은 미국 방송업계가 박리다매 전략을 구사하기 때문이다.”, 정재하 외, 2012, op. cit., pp. 180

더구나 미국산 콘텐츠의 수출 경쟁력은 저렴한 가격에서만 비롯되는 것이 아니다. 세계에서 가장 큰 내수시장을 바탕으로 한 규모의 경제(scale economy)는 토착기업을 압도하는 경쟁력의 원천이 된다. 대규모 투자를 통해 상업적 경쟁력을 높인 미국산 콘텐츠는 저렴한 가격에 수출된다. 토착기업은 경쟁할 엄두를 내지 못할 수 있다. 소비자의 취향마저 미국산에 길들여 진다면, 미국의 글로벌 기업은 토착기업을 구축(驅逐)하고 시장 지배를 영속화할 수 있다. 아래의 <표 2>는 미국과 유럽연합의 영화 생산 편수를 비교한 것이다.³²

<표 2> 유럽(EU27)과 미국의 영화 생산편수

연도	2005	2006	2007	2008	2009
유럽	911	1043	1044	1140	1168
미국	920	928	909	716	677

유럽시청각연구소(2010), Leurdijk et al(2012)에서 인용

영화 생산 편수로만 보면 2006년부터 유럽이 미국을 앞섰다. 2009년은 2배 가까이 많다. 그러나 유럽의 영화시장에서 점유율이 가장 높은 나라는 여전히 미국으로 70% 가까이 차지하고 있다. 이런 차이가 생기는 이유는 아래의 <표 3>을 통해 살펴볼 수 있다. 미국이 영화 한 편에 투자하는 금액은 유럽의 5배에 육박한다.³³

<표 3> 유럽과 미국의 영화 한 편 당 투자금액

지역	금액(백만 달러)
미국	22.96
유럽	4.73

Screen Digest(2009), Vinck et al(2012)에서 인용

³² Leurdijk, A., Munck, S., Broek, T., Plas, A., Manshanden, W., Rietveld, E., 2012, 'Statistical, Ecosystems and Competitiveness Analysis of the Media and Content Industries: A Quantitative Overview', European Commission, pp. 100

³³ Vinck, S., Lindmark, S., 2012, 'Statistical, Ecosystems and Competitiveness Analysis of the Media and Content Industries: The Film Sector', European Commission, pp. 47

방송 등 미디어콘텐츠산업에서 규모의 경제가 중요한 것은 콘텐츠의 경험재적 속성 때문이다. 콘텐츠는 소비하지 않고서는 품질을 논하기 힘든 경험재(experience goods)이다.³⁴ 그래서 제작자는 품질이 높다는 신호를 보내기 위해 대규모 프로모션을 감행하고 유명 배우를 캐스팅한다. 일종의 정보비대칭을 해소하고자 하는 것이다. 그러나 이런 시도에는 비용이 수반된다. 더구나 콘텐츠산업은 수익성의 리스크가 크다(Acheson et al, 1989).³⁵ Debande(2001) 등은 “수요의 불확실성이 큰 독특한 상품이 콘텐츠”라고 지적한다. 업계의 경험칙(經驗則)에 따르면, “영화 10편 가운데 예닐곱 편은 적자이며, 두세 편은 간신히 적자를 면하고, 한 편 정도가 성공한다”는 것이다.³⁶ 성공을 위해 실패에 투자해야 하는 리스크를 감안하면 콘텐츠 제작자의 비용 부담은 더욱 커진다. 미디어콘텐츠 기업은 이런 위험을 분산하기 위해 규모의 경제(economy of scale)와 범위의 경제(economy of scope)를 추구한다(Freedman, 2008).³⁷ 그러나 기존 기업의 거대화는 신생 기업에게 진입장벽을 의미할 수 있다. Motta(1997) 등은 내생적 매몰비용(endogenous sunken cost)의 개념을 제시한다.³⁸ 이미 시장을 차지하고 있는 미디어콘텐츠 기업이 막대한 수익을 바탕으로 투자 및 제작비를 높이면, 신생 기업은 시장에 참가할 엄두를 내기 어렵다.

Hoskins(2004) 등은 규모의 경제에 민감한 미디어콘텐츠 산업이 빈익빈 부익부(貧益貧 富益富)의 양상을 보이기 쉽다고 지적한다. 시청자와 관객은 인기 있는 콘텐츠를 함께 소비하려 한다. 소비의 경험을 교환함으로써 효용이 증가하는 네트워크의 외부성(network externalities)

³⁴ Hoskins, C., McFadyen, S., Finn, A., 2004, ‘Media economics, applying economics to new and traditional media’, Sage, pp. 74–78

³⁵ Acheson, K., Maule, C., Filled, E., 1989, op. cit., 516

³⁶ Debande, O., Chetrit, G., 2001, ‘The European Audiovisual Industry: An Overview’, European Investment Bank sector paper, http://www.eib.org/attachments/pj/pjaudio_en.pdf, pp. 8

³⁷ Freedman, D., 2008, ‘The Politics of Media Policy’, Polity, pp. 8

³⁸ Motta, M., Polo, M., 1997, ‘Concentration and Public Policies in the Broadcasting Industry: the Future of Television’, Economic Policy vol. 12, issue, 25, pp. 309–311

이 존재한다는 것이다.³⁹ 더구나 콘텐츠 소비는 습관성을 떨 수 있다. 이런 특징은 시장의 구조를 승자독식(勝者獨食)의 구도로 몰고 갈 수 있다. 따라서 시장에 맡기고 손을 떼는 방임정책(hand-off policy)은 적절치 않을 수 있다(Motta et al, 1997).

3) 방송쿼터의 효과성에 관한 연구

김정호(2011)는 방송쿼터의 선조 격이라 할 수 있는 스크린쿼터가 효과성이 있다고 주장했다.⁴⁰ 스크린쿼터가 축소된 전후 3년을 분석한 결과, 축소 전 집단과 축소 후 집단 사이에서 통계적으로 유의미한 차이가 드러났다는 것이다. 스크린쿼터의 축소는 한국영화의 관객 수를 감소시킨 것으로 나타났다. 유세경(2001)은 방송쿼터가 산업의 경쟁력을 강화하고, 외국문화의 유입을 방지하는 일석이조의 효과가 있다고 주장했다.⁴¹ 그러나 다른 한편으로 부정적 효과도 경계했다. 쿼터가 비합리적으로 운용된다면, 방송사의 경영을 악화시키고 시청자의 프로그램 선택 폭도 감소시킨다는 것이다.

김진웅(2010)은 2005년에 도입된 국내산 애니메이션 신규편성 쿼터를 분석한 결과, 시장을 왜곡하는 부작용이 드러났다고 주장했다. 국내산 애니메이션에 대한 방송쿼터는 2000년부터 도입됐다. 연간 방송시간의 일정 비율 이상을 국내산 애니메이션에 할당하도록 한 것인데, 일부 방송사가 쿼터 충족을 목적으로 재방송을 남용했다. 이에 정부는 2005년부터 국내산 애니메이션 신규편성 쿼터를 도입해 지상파채널을 중심으로 시행했다. 국내에서 제작돼 처음 방송되는 애니메이션을 연간 방송시간의 일정 비율 이상 방영, 즉 신규편성 하도록 한 것이다. 그러나 규제 도입 이후 신규편성 쿼터의 적용을 받는 지상파채널의 점유율은 감소하고, 규제 대상에서 제외된 케이블 및 위성 채널의 시장지배는 강화됐다. 김진웅(2010)은 국내산 애니메이션 신규편성 쿼터에 따라 방영

³⁹ Hoskins, C., McFadyen, S., Finn, A., 2004, op. cit., pp. 72-74

⁴⁰ 김정호, 2011, '스크린 쿼터 축소의 영향분석', 한국콘텐츠학회논문지 제11권 제2호, pp. 243-248

⁴¹ 유세경, 2001, '국내제작 프로그램 쿼터제에 관한 연구', 다매체·다채널 시대 편성정책 연구, 방송위원회 정책연구 2001-6, pp. 127-128

된 국내산 애니메이션이 수용자의 외면을 받은 반면, 해외 인기 애니메이션은 선호되면서 이런 현상이 빚어진 것으로 분석했다.⁴² 이에 따라 정부는 2013년부터 국내산 애니메이션 신규편성 쿼터를 케이블 및 위성 채널과 종합편성채널 등으로 확대 시행했다. 성숙희(2013)는 지상파채널에서 방영되고 사장되던 애니메이션이 케이블 및 위성채널 등을 통해 추가 유통되고, 제작사에게도 매출 증대의 기회의 발생하는 등 어느 정도 성과를 내고 있는 것으로 보인다고 분석했다.⁴³ 그러나 일부 종합편성채널이 어린이 대상 프로그램인 애니메이션을 새벽 4시와 5시에 편성하는 등 문제점도 드러났다.

이상우(2005)는 방송쿼터와 같은 보호정책에는 비용이 든다고 강조한다. 자원배분을 왜곡해 사회적 후생을 감소시킬 수 있다는 것이다.⁴⁴ 따라서 피보호(被保護)산업은 일정 기간 내에 경쟁력을 높여 자립해야 한다. 그리고 이렇게 해서 얻는 이득은 보호기간 중의 비용을 보상하고도 남음이 있어야 한다는 것이다. 방송쿼터는 시장의 일부를 자국 산업에 할당해 성장의 기반을 제공하는 시정조성정책의 성격을 갖고 있다. 그러나 사회 전체의 후생을 감소시키는 무역분쟁 등의 문제도 야기할 수 있다(Doyle, 2013).

2. 각국의 방송쿼터

1) 주요 외국의 방송쿼터

한은영(2003)은 OECD 국가의 쿼터규제현황을 분석했는데,⁴⁵ 다음과 같이 대략 세 가지 내용으로 요약할 수 있다. 첫째, 대부분 방송쿼터를 운용하고 있으며, 콘텐츠진흥을 위한 산업정책을 함께 강구한다. 둘째, 미국, 일본, 뉴질랜드, 체코, 터키 등은 방송쿼터가 없다. 셋째,

⁴² 김진웅, 2010, '지상파방송의 애니메이션 총량제에 관한 연구', 방송과 커뮤니케이션 제11권 2호, pp. 231-234

⁴³ 성숙희, 2012, KOCCA 포커스, 2013-06호(통권72호), pp. 10-19

⁴⁴ 이상우, 2005, op. cit., pp. 152-153

⁴⁵ 한은영, 2003, 'WTO시대 각국의 방송서비스 규제 정책 비교(Ⅱ)', 정보통신정책 제15권 8호 통권 323호, pp. 5-10

OECD 국가의 자국산 쿼터 비율은 대부분 방송시간의 50%에서 60% 사이에 속한다. OECD와 미국 통상대표부 자료 등을 참조해 캐나다와 호주, 중국과 브라질 등의 방송쿼터를 개략적으로 살펴보면 다음과 같다.⁴⁶

캐나다의 방송쿼터 기준은 60% 이상이다. 공영방송은 매일 오전 6시부터 당일 자정까지 방송시간의 60% 이상을 캐나다산 콘텐츠로 방송해야 한다. 민영방송은 동일 시간대를 연간으로 합산한 방송시간 가운데 60% 이상을 캐나다산 콘텐츠에 할당해야 한다. 또 오후 6시부터 당일 자정까지의 방송시간을 합한 1년치 기준으로는 50% 이상 캐나다산 콘텐츠를 방송해야 한다.

호주의 공영방송은 별도의 쿼터가 없다. 대신 연간 목표치를 부여받는다. 그러나 지상파 상업방송은 연간 기준으로 55% 이상 호주산 콘텐츠를 방송해야 한다. 이 밖에도 호주산 신규창작 드라마를 연간 250시간 이상 방송해야 한다는 등의 세부 규정이 있다.

미국통상대표부는 중국의 방송쿼터가 엄격하다고 주장한다. 영화와 드라마는 75% 이상, 기타 프로그램은 85% 이상 중국산 콘텐츠가 방송돼야 한다. 또 지상파채널은 황금시간대(prime time)인 저녁 7시부터 밤 10시까지 외국산 콘텐츠를 방영할 수 없다. 케이블방송 유료채널에도 70%의 쿼터가 적용된다. 특히 중국은 자국산 영화가 외국산 블록버스터와 경쟁해 시장을 잃게 되는 사태를 미연에 방지하기 위해 외국산 영화의 상영을 일정 기간 금지하는 상영금지기간(black-out periods)을 설정하고 있다.

브라질의 방송쿼터는 80%이다. 지상파방송 등의 영화와 쇼 프로그램 등은 원칙적으로 100% 브라질산이어야 한다. 스크린쿼터뿐 아니라 비디오시장에도 쿼터가 있다. 위성 및 케이블 방송이 외국산 콘텐츠를 방송하려면 세금을 내야 한다.

⁴⁶ OECD, 2006, 'Policy Considerations for Audio-visual Content Distribution in a Multiplatform Environment', pp. 40-139; United States Trade Representative, 2010, National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers pp. 1-389

2) 한국의 방송쿼터

한국은 방송법 제71조가 방송쿼터를 규정하고 있다. 이에 따라 방송사업자는 전체 프로그램 중 일정 비율 이상을 국내산 제작물로 편성해야 한다.⁴⁷ 구체적인 비율은 지상파 방송 80%, EBS 70%, 지상파이동멀티미디어방송 60%, 종합편성채널 50%, 방송채널사용사업 40% 등이다.⁴⁸ 또 대중음악과 애니메이션, 영화 등에 대해서는 장르별 쿼터제를 적용하고 있다.⁴⁹ 연간을 기준으로 대중음악 방송시간의 60%, 애니메이션 방송시간의 35%에서 45%, 영화 방송시간의 25% 등을 국내산 콘텐츠로 방송해야 한다.⁵⁰

특히 애니메이션에 대해서는 2005년 도입돼 2013년 확대 실시된 국내산 애니메이션 신규편성 쿼터제, 즉 총량제를 두고 있다.⁵¹ 이에 따라 연간을 기준으로 매출액 700억원 이상인 지상파채널 등은 전체 방송시간의 1% 이상을 국내산 애니메이션으로 신규편성 해야 한다.⁵² 또 600억원 이상인 방송사업자 0.7%, 500억원 이상인 사업자 0.5%, EBS 0.3% 등으로 규정돼 있다.⁵³

이 밖에도 방송법 제71조 4항은 1개국 쿼터를 규정하고 있다. 미국 등 특정 외국의 콘텐츠가 집중적으로 방송되지 않도록 일종의 상한을 정한 것이다. 6개월을 기준으로 80%를 초과할 수 없다.⁵⁴ 국내산 프로그램으로 인정받기 위해서는 프로그램 제작 등에 소요된 재원의 30% 이상을 내국인이 출자해야 한다. 국제협정에 따른 공동제작물도 국내산 쿼터의 혜택을 받을 수 있다.⁵⁵

⁴⁷ 방송법 제71조 1항

⁴⁸ 방송프로그램 등의 편성에 관한 고시, 제3조

⁴⁹ 방송법 제71조 2항

⁵⁰ 방송프로그램 등의 편성 고시, 제3조

⁵¹ 방송법 제71조 3항

⁵² 방송프로그램의 편성 등에 관한 고시 제4조, 신규편성은 국내제작 애니메이션을 방송사가 최초로 편성하는 것을 말한다.

⁵³ 방송프로그램 등의 편성에 관한 고시 제4조

⁵⁴ 방송프로그램의 편성 등에 관한 고시 제8조

⁵⁵ 방송프로그램의 편성 등에 관한 고시 제5조

3. 유럽연합의 방송쿼터

1) 유럽방송쿼터의 경제적 배경

유럽의 방송은 제2차 세계대전 이후 본격화됐다. 나라마다 차이가 있지만 대부분 공영방송 중심의 체제가 수립됐다(Coleman et al, 1997; Lange, A., 2014).⁵⁶ 전파의 희소성(spectrum constraint)과 이로 인한 진입장벽은 규제를 정당화하는 근거였다(Motta et al, 1997).⁵⁷ 방송의 광범위한 정치적 영향력은 정부 개입의 실질적 이유였으며, 방송은 너무 중요해서 시장에 맡길 수 없다는 인식이 팽배했다(Levy, 2001).⁵⁸

유럽공동체 창설 당시 방송은 경제적 통합에서 제외됐다. 방송은 회원국의 주권에 속하는 사안이었다(Wilkins, 1991).⁵⁹ 1974년 유럽최고법원(European Court of Justice)이 방송에는 문화적 측면뿐 아니라 경제적 서비스의 측면도 있기 때문에 경제적 통합의 대상이 될 수 있다고 판시했지만,⁶⁰ 유럽연합과 회원국은 특별한 반응을 보이지 않았다. 그러나 1980년대 들어 가시화된 위성방송은 방송의 미래에 변화를 예고했다. 다매체·다채널이 본격화할 것으로 예상되면서, 전파의 희소성에 근거한 규제의 논거가 약화됐다(Humphreys, 2009).⁶¹ 유럽 각국은 잇따라 민영방송을 허가했다. 유럽방송시장의 자유화가 시작된 것이다(Pelkmans, 2001).⁶²

⁵⁶ Coleman, A., Rollet, B., 1997, 'Television in Europe', Intellect Books, pp. 5-20; Lange, A., 2014, 'Convergence and the Diversity of European Television Systems', the Palgrave handbook of European media policy, Palgrave macmillan, pp. 257

⁵⁷ Motta, M., Polo, M., 1997, op. cit., pp. 295-297

⁵⁸ Levy, D., 2001, 'Europe's Digital Revolution, Broadcasting regulation the EU and the Nation State', Routledge, pp. 20-22

⁵⁹ Wilkins, L., 1991, 'Television without Frontiers: An EEC Broadcasting Premiere', Boston College International and Comparative Law Review, vol. 14 issue 1, pp. 196-198

⁶⁰ European Court of Justice, 1974, Reference for a preliminary ruling: Tribunale di Biella - Italy, Case 155-73, pp. 431-432

⁶¹ Humphrey, P., 2009, 'EU Audiovisual Policy, Cultural Diversity and the Future of Public Service Broadcasting', Mediating Europe, pp. 231-234

⁶² Pelkmans, J., 2001, 'Making EU Network Markets Competitive', Oxford

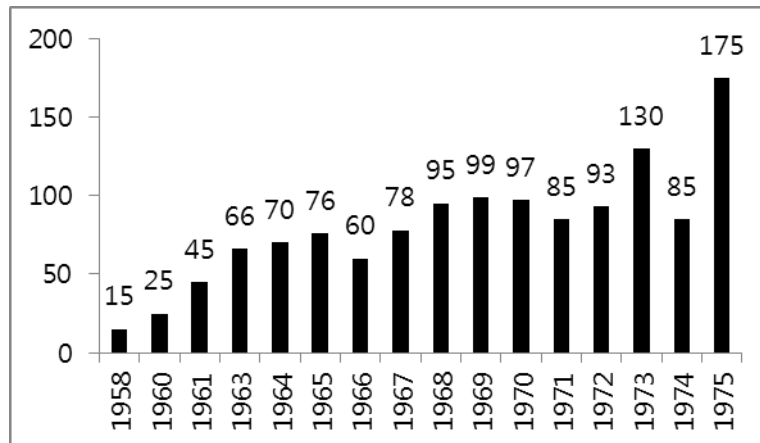
<표 4> 유럽 주요국의 공영 및 민영 방송 개국 연도

국가	영국	프랑스	독일	이탈리아	스페인
공영	1936	1948	1953	1957	1956
민영	1955	1984	1985	1980	1989

Motta et al (1997)에서 인용

그러나 1980년대 이후 본격화 된 민영채널의 등장은 대미 콘텐츠 무역적자 심화의 우려를 가중시켰다(Open Society Institute, 2005; Nenova, 2007).⁶³ 급증하는 민영채널이 저렴하고 시청률이 좋은 미국산 콘텐츠를 대량으로 수입할 것으로 예상됐기 때문이다. 1920년대 유럽의 극장가를 휩쓴 미국산 콘텐츠의 수출공세가 안방극장, 즉 TV로 확대될 것이라는 위기감이 고조됐다. 아래의 <그림 1>은 1958년에서 1975년까지 미국 방송물의 세계시장 수출실적을 정리한 것이다.⁶⁴

<그림 1> 미국 방송물의 세계시장 수출실적



(UNESCO(1982)에서 인용, 백만 달러)

Review of Economic Policy, vol. 17 (3), pp. 435-437

⁶³ Open Society Institute, 2005, 'Television across Europe: regulation, policy and independence', Monitoring Reports, pp. 89; Burri-Nenova, B., 2007, 'The Reform of the European Community Audiovisual Media Regulation: Television Without Cultural Diversity', International Journal of Cultural Property 14, pp. 171-174

⁶⁴ UNESCO, 1982, 'Transnational Communication and Cultural Industries', Statistics Report, pp. 9

미국 방송물의 수출은 1958년부터 1975년 사이 11배 이상 급증했다. 그리고 유럽은 미국의 최대 수출 시장이었다.⁶⁵ 1988년 미국 방송물의 유럽 수출은 8억 4천만 달러로 1980년보다 다섯 배 증가했다. 1989년에는 10억 달러를 넘어섰다(Donaldson, 1996).⁶⁶ 1970년대 말과 1980년대 초, 유럽에서 미국산 콘텐츠가 차지하던 위상은 아래의 <표 5>에서 살펴볼 수 있다. 아래의 <표 5>는 1981년 유럽연합이 영국, 프랑스, 독일의 주요 채널에서 방송된 영화의 원산지를 조사한 것이다.⁶⁷

<표 5> 유럽 3국에서 방송된 영화의 원산지

	원산지(%)			
방송채널	영국	프랑스	독일	미국
BBC	자국산	1.14	0.39	93.70
TF1/FR3	6.89	자국산	2.29	
ARD/ZDF	6.4	11.9	자국산	

유럽집행위원회(1984)

영국 BBC가 방송한 영화의 90% 이상, 프랑스 TF1과 FR3이 방송한 영화의 80% 이상, 독일 ARD와 ZDF가 방송한 영화의 50% 이상이 미국산이었다. 유럽집행위원회(European Commission)는 유럽의회에 제출한 보고서에서 향후 10여년 동안 일어날 유럽방송시장의 변화를 다음과 같이 전망했다.⁶⁸

⁶⁵ United States International Trade Commission, 2011 'Recent Trends in U.S. services Trade', Annual Report, 3-12, 미국 국제통상위원회(United States International Trade Commission)는 유럽이 전통적으로 미국의 가장 큰 시장이었다고 밝히고 있다. 2009년도 미국의 해외 수출에서 유럽이 차지하는 비중은 63%에 달했다.

⁶⁶ Donaldson, D., 1996, op. cit., pp. 95

⁶⁷ European Commission, 1984, 'Green Paper on the establishment of the common market for broadcasting, especially by satellite and cable', COM (84) 300 final, pp. 334

⁶⁸ European Commission, 1983, 'Interim Report, Realities and Tendencies in

“1980년대 말 유럽연합 회원국은 평균적으로 지상파채널 3개, 위성채널 3개 그리고 케이블채널 30개 정도를 보유할 것이다. 연간 방송시간은 1,000,000에서 1,500,000 시간이 될 것인데 이 중에서 영화나 드라마 등 이른바 방송픽션물을 위한 방영시간은 최소 500,000 시간에 달할 것으로 추정된다. 그러나 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아 등에서 제작되는 영화를 모두 합쳐도 1,000시간에 불과하다. 유럽의 콘텐츠 생산이 충분하지 않다면 공급부족의 틈새(gap)는 외국산이 차지할 것이다.”

Hoskins(1996) 등은 이런 상황을 가리켜 “전파, 즉 채널의 희소성이 콘텐츠의 희소성으로 바뀌는 변화”(from a situation of spectrum scarcity to one of content scarcity)라고 지적했다.⁶⁹ 정보통신기술의 혁명으로 매체와 채널이 급증하자, 이 매체와 채널을 통해 유통되는 콘텐츠가 상대적으로 귀(貴)해졌다는 것이다. Galperin(1999)은 콘텐츠의 희소성이 미국의 수출 경쟁력을 더욱 강화시켰다고 주장한다. 이미 보유한 콘텐츠의 저작권도 상당하지만, 세계 최대 규모의 내수시장을 기반으로 한 신규 생산능력도 유럽 등 다른 경제권을 압도했다는 것이다.⁷⁰

유럽집행위원회는 달라스(Dallas)와 같은 미국 방송물이 유럽을 휩쓸고 있다면서, 미국의 거대 산업에 맞서기 위해 유럽방송시장(common market for broadcasts)을 창설해야 한다고 주장했다.⁷¹ 미국에 버금가는 규모경제를 갖추고, 미국처럼 시장경쟁을 촉진해서 미국의 수출 공세에 맞서야 한다는 것이다. Katsirea(2003)는 유럽의 이런 노력을 미국의 시장 여건을 인위적으로 복제하려 한 미국의 시도라고 평가했다.⁷²

European Television Perspectives and Options’, COM (83) 229 final, pp. 9

⁶⁹ Hoskins, C., Finn, A., McFadyen, S., 1996, ‘TV and Film in a Freer International Trade Environment: US Dominance and Canadian Response’, Mass Media and Free Trade, University of Texas Press, pp 63–91

⁷⁰ Galperin, H., 1999, ‘Cultural industries policy in regional trade agreements: the cases of NAFTA, the European Union and MERCOSUR’, Media, Culture & Society, vol. 21, 629–631

⁷¹ European Commission, 1984, op. cit., pp. 33

⁷² Katsirea, I., 2003, ‘Why the European broadcasting quota should be abolished?’, European Law Review, 28 (2). pp. 190–191

그러나 유럽방송시장 창설이 산업경쟁력 제고의 필요조건은 될 수 있어도 충분조건은 될 수 없었다. 앞서 언급한 콘텐츠의 희소성을 감안할 때, 유럽의 여러 방송사가 앞다퉈 미국산 콘텐츠를 사들일 가능성이 컸기 때문이다. Hoskins(1987) 등은 미디어콘텐츠 부문에서의 미국의 우위(American dominance)에 대응할 수 있는 전략을 세 가지 수단으로 정리한 바 있다.⁷³ 보조금과 쿼터 그리고 경쟁이다. 유럽연합은 이 세 가지를 동시에 강구했다. 방송콘텐츠 및 서비스의 자유거래가 보장되는 유럽방송시장을 창설해 시장경쟁을 촉진하고, 유럽산 콘텐츠의 역내교역을 촉진할 목적으로 유럽방송쿼터를 설정하고, 미디어 프로그램(MEDIA programme) 등을 도입해 유럽의 콘텐츠산업을 지원했다.

유럽방송시장과 유럽방송쿼터의 운영규칙에 해당하는 국경 없는 방송지침(Television Without Frontiers Directive)은 1989년 제정됐다. 회원국의 자국법 반영 등을 고려해 1991년 시행됐다. 동(同) 지침은 1997년에 개정됐다.⁷⁴ 1997년 제정된 국경 없는 방송지침(TVWF97)은 10년 뒤인 2007년 개정됐다. 시청각미디어 서비스지침(Audiovisual Media Service Directive, AVMS Directive)이라는 새로운 명칭으로 2010년부터 본격 시행됐다.

<표 6> 유럽방송지침의 제정 및 개정

명칭	제정	시행
국경 없는 방송지침(TVWF89)	1989년	1991년~1998년
국경 없는 방송지침(TVWF97)	1997년	1999년~2009년
시청각미디어 서비스지침(AVMS)	2007년	2010년~현재

⁷³ Hoskins, C., Mirus, R., 1987, 'Television Fiction Made in USA', Import/Export: International Flow of Television Fiction, UNESCO Statistics Report, No. 104, pp, 88

⁷⁴ 1989년과 1997년에 제정된 방송지침을 TVWF89와 TVWF97 등으로 구분하기도 한다.

2) 유럽방송쿼터의 정의

가장 최근에 개정된 시청각미디어 서비스지침(AVMS)은 제16조에서 방송쿼터를 규정하고 있다. 이에 따라 회원국은 가능한 범위 안에서 (where practicable) 뉴스, 스포츠, 게임, 문자서비스, 광고, 홈쇼핑 등을 제외한 나머지 방송시간의 절반 이상을 유럽산 콘텐츠(European works)로 방송해야 한다.⁷⁵ 즉 영화, 드라마, 애니메이션, 다큐멘터리, 스튜디오물 등의 방영 시간을 합한 방송시간 가운데 절반 이상을 유럽산 콘텐츠에 할당해야 한다.

방송프로그램은 저장(stock)과 유량(flow) 프로그램으로 구분할 수 있다(Debande, 2001). 저장 프로그램은 제작비 부담은 크지만 사용가치가 오래 가기 때문에 방송사의 자산이 될 수 있는 콘텐츠를 말한다. 영화, 드라마, 애니메이션 등이 여기에 속한다. 반면 유량 프로그램은 제작비 부담은 상대적으로 적지만 시간이 갈수록 가치가 급감하는 일회성(one shot) 콘텐츠를 말한다. 뉴스와 스포츠 프로그램 등이 대표적이다. 따라서 개략적으로 본다면 유럽방송쿼터는 저장 프로그램, 특히 영화와 드라마 등의 생산촉진 및 진흥에 무게를 둔 규제이다.

Biltereyst(1995)는 영화, 드라마 등으로 구성되는 방송픽션물 시장이 세계 미디어콘텐츠기업의 경제적 전쟁터(economic battlefield)가 되고 있다고 설명한다. 전체 방송물의 25%에서 40% 가량이 방송픽션물이다.⁷⁶ 유럽방송쿼터 시행 직전인 1990년에는 37%에 달했다.⁷⁷ 또 노동집약적 산업의 특성 때문에 일자리 창출의 효과도 크고, 뉴스나 스포츠 등 유량 프로그램에 비해 해외 수출의 가능성도 높다.⁷⁸ 1989년에

⁷⁵ 시청각미디어 서비스지침 제16조 1항

⁷⁶ Biltereyst, D., 1995, 'European audiovisual policy and the cross-border circulation of fiction: A follow-up flow study', The European Journal of Cultural Policy, 2:1, pp. 4-5

⁷⁷ Maggiore, M., 1990, 'Audiovisual Production in the Single Market', European Commission, pp. 45

⁷⁸ Graham, D., Rolfe, D., El-Husseini, F., Adamsen, C., Pedersen, T., McFall, G., Vimmerslev, T., McGuire, S., Dupont, A., Dupeyrat, M., 2009, 'Study on the application of measures concerning the promotion of the distribution and production of European works in audiovisual media services', Final Study

제정된 국경 없는 방송지침(TVWF89)은 극장 개봉 영화에 대해 원칙적으로 2년 동안 방송을 금지하는 규정을 두고 있었다.⁷⁹ 영화를 특히 중시한 유럽방송쿼터의 한 단면을 보여준다. 유럽시청각연구소(European Audiovisual Observatory)는 “유럽은 블록버스터에 맞서 문화적 다양성을 지켜온 전통을 갖고 있다”고 주장한다.⁸⁰

유럽산 콘텐츠를 판정하는 기준은 제작자나 비용의 국적(國籍)이다. 공동제작(co-production)은 유럽연합 회원국의 국적을 가진 사업자가 관리 감독했고 비용의 상당 부분을 부담했을 때 유럽산 콘텐츠로 인정받을 수 있다.⁸¹ 결론적으로 유럽산 콘텐츠에 해당하는지의 여부를 판별하는 기준은 고용과 투자이다. 그러나 다른 회원국의 콘텐츠를 일정 비율 이상 방송해야 한다는 조건은 부가하지 않고 있다. 그래서 다음 두 가지의 경우 모두 유럽방송쿼터의 조건을 충족한다. 유럽연합 회원국 A는 기준방송시간의 50%를 자국산 콘텐츠만으로 편성한 반면, 회원국 B는 자국산 25%와 다른 회원국에서 제작된 콘텐츠 25%를 합해 기준방송시간의 50%를 채웠다. 그러나 유럽방송쿼터의 규정으로만 보면 회원국 A, B 모두 쿼터 규정을 만족한 것이 된다.

3) 유럽방송쿼터의 기초와 목적

박동준(2010)은 방송쿼터를 비롯한 유럽방송정책의 근본목적이 유럽의 문화적 정체성을 수호하는 데 있다고 주장한다.⁸² 방송은 경제뿐 아니라 사회 전체와 관련된 것이다. 미국의 영화사는 영화만 파는 것이 아니라 미국의 문화를 전파한다. 더구나 정보통신기술 혁명은 유럽문화의 미국화를 가속화할 수 있다. 따라서 유럽연합은 미국산 콘텐츠에 의

Report, pp. 14

⁷⁹ TVWF89 제7조, 상영권자와 방송사 사이에 제작비 분담 등 특약이 있는 경우는 예외로 했고 특히 방송국이 제작비 일부를 부담한 경우에는 1년으로 단축 가능했다. 1997년 개정 때 폐지됐다.

⁸⁰ European Audiovisual Observatory, 2014, ‘Video on Demand and the Promotion of European Works’, IRIS Special Report, pp. 3-5

⁸¹ 시청각미디어 서비스지침 제1조-제4조

⁸² 박동준, 2010, ‘유럽연합의 문화통합과 문화적 예외 그리고 문화다양성’, 유럽 사회문화 제5호, pp. 70-74

해 위협 받는 유럽의 문화를 지키기 위해 방송정책을 펴고 있으며, 유럽 방송쿼터도 이런 맥락에서 나왔다는 것이다. Feigenbaum(2009)도 미국화의 우려(fear of Americanization)가 유럽을 비롯한 세계 각국이 방송쿼터를 도입하게 된 배경이 됐다고 지적한다.⁸³ 홍석경(2006)은 유럽방송쿼터가 문화적인 동시에 경제적 의미를 지닌다고 주장한다.⁸⁴ 한편으로는 문화정체성의 수호를 추구하면서, 다른 한편으로는 산업적 목적, 즉 지배적 위치에 있는 미국의 산업으로부터 유럽의 산업을 보호한다는 목적을 추구한다는 것이다.

반면 이상우(2007) 등은 유럽방송쿼터의 경제적 목적에 비중을 둔다.⁸⁵ 근본적으로 이 정책은 고질적인 대미 콘텐츠 무역적자를 해소한다는 정책의도에서 비롯됐다는 것이다.⁸⁶ 정창화(2011) 등도 같은 맥락의 주장을 하고 있다.⁸⁷ 산업의 경쟁력 제고와 신규 고용 창출 같은 경제적 목표가 부각되고 있으며, 사회문화적 차원에서 공익성을 담보하는 조치는 최소한에 그치고 있다는 것이다. Garrett(1994)과 Harrison(2007) 등은 유럽방송쿼터가 산업적, 상업적 고려 속에 설계된 규제이기 때문에 문화적 고려와는 큰 관련이 없다고 주장한다.⁸⁸ Michalis(1999)도 유럽 방송정책의 문화적, 경제적 기조가 충돌하는 것처럼 보이지만 실상은 경제적, 산업적 기조와 목적이 우세하다고 주장한다.

⁸³ Feigenbaum, B., 2009, op. cit., pp. 231-232

⁸⁴ 홍석경, 윤석민, 김규찬, 한영학, 권영호, 지성우, 장 일, 유의선, 2006, '방송통신융합관련 법제도 정비방안 연구', 방송통신위원회정책연구 pp. 73

⁸⁵ 이상우, 황준호, 김성환, 정은옥, 신호철, 오수민, 송정석, 김원식, 2007, '통신방송 융합환경하의 수평적 규제체계 정립방안에 관한 연구', 정보통신정책연구원 연구보고 07-06, 2007, pp. 251-254

⁸⁶ 유럽연합은 방송쿼터와 관련해 다음과 같이 주장한다. "유럽연합은 한해 60, 70억 유로에 달하는 대미 콘텐츠 무역적자를 기록하고 있다. 유럽연합의 콘텐츠생산을 진흥하는 하나의 수단은 미디어 프로그램(MEDIA programmes)에 의한 지원정책이며, 또 다른 수단은 방송쿼터이다." <http://ec.europa.eu/archives>

⁸⁷ 정창화, 김재일, 2011, '미디어콘텐츠정책의 교차국가사례 비교연구, 유럽연합의 수평적 규제체계를 중심으로', 한독사회과학논총 제21권3호, pp. 157-175

⁸⁸ Harrison, J., Woods, L., 2007, 'European Broadcasting Law and Policy', Cambridge University Press, pp. 243-265; Garrett, L., 1994, 'Commerce versus Culture: The Battle Between the United States and the European Union Over Audiovisual Trade Policies', North Carolina Journal of International Law & Commercial Regulation, pp. 562-564

유럽방송쿼터의 정책기조가 사회문화적인 것인지 아니면 산업 및 경제에 관한 것인지에 대해 연구자마다 조금씩 다르게 평가하고 있다. 그리고 이런 시각의 차이는 유럽연합이 방송쿼터의 목적을 모호하게 정의하고 있다는 사실과 무관하지 않다. 유럽연합은 방송은 문화적인 동시에 경제적인 서비스라고 정의한다.⁸⁹ 문화는 가치와 의미가 농축된 국민적 정체성의 표현이기 때문에 세계 각국의 문화는 생존의 권리를 갖고 있으며, 생태계의 종(種)과 같이 다양성이 보장돼야 한다는 것이다. 또 방송과 같은 문화산업을 경제적 가치로만 평가해서는 안 된다는 것이다.⁹⁰ 그러나 다른 한편으로 경제적 목적도 강조한다. 미디어콘텐츠산업은 유럽의 성장을 촉진하고 일자리를 창출하는 데 막대한 기여를 할 수 있다.⁹¹ 따라서 강력하고 경쟁력 있는 유럽의 산업을 건설하는 것은 당연히 이 정책의 목적이 된다.⁹² 단적으로 말해, 문화융성과 산업진흥의 두 마리 토끼를 한번에 잡겠다는 것이다.

그러나 문화정책과 경제정책의 목표는 상충(相衝)할 수 있다. 그래서 Łazarewicz(2013) 등은 문화 정체성의 수호와 산업진흥의 관계에 주목한다. 방송쿼터 등을 규정한 유럽방송정책은 순전히(purely) 경제적 논리에 따라 설계된 것이지만, 그렇다고 문화적 가치를 도외시(度外視)하는 것도 아니라는 것이다. 즉 유럽연합은 유럽의 문화융성을 위한 최선의 방법이 유럽의 산업을 진흥하는 것이라는 인과적 가정 하에 방송정책과 규제를 설계했다는 것이다.⁹³ 이상우(2005) 역시 유사한 맥락의 지적을 하고 있다. 기업은 경제적 동기에 따라 문화상품의 공급 여부를 결정하며, 문화적 효과는 기업의 공급에 따라 부수적으로 나타난다는 주장이다.⁹⁴

⁸⁹ 시청각미디어 서비스지침 주석 (5)

⁹⁰ 시청각미디어 서비스지침 주석 (7)

⁹¹ 시청각미디어 서비스지침 주석 (10)

⁹² 시청각미디어 서비스지침 주석 (4), (34)

⁹³ Łazarewicz, S., Kurzyńska, A., 2013, 'Effects of cultural policy of the European Union on the freedom of audiovisual services', Europe of founding fathers: investment in the common future, Poland, pp. 627-632

⁹⁴ 이상우, 2005, op. cit., pp. 151

제2절 연구의 분석틀

1. 과정평가의 분석틀

정책평가는 평가의 초점이 집행과정에 관한 것인지 아니면 산출이나 영향에 관한 것인지에 따라 과정평가와 영향평가로 구분된다(남궁근, 2012). 영향평가가 목표의 달성 여부 등에 대한 요약된 언명(summary statement)이나 지표를 산출하는 것이 목적이라면(노화준, 2012),⁹⁵ 과정평가는 집행과정에서 효과나 부작용 등이 발생한 경로를 밝히는 것이 목적이다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2010).⁹⁶ 남궁근(2012)과 정정길(2010) 등이 공통적으로 제시하고 있는 과정평가의 주요 질문은 다음과 같다. 첫째, 정책효과가 발생했다면 어떤 경로를 거쳤는가? 둘째, 정책효과가 발생하지 않았다면 어떤 경로에 문제가 있었는가? 셋째, 보다 강한 영향을 미치는 경로는 없었는가? 등이다.

과정평가는 정책과정에 대한 블랙박스이론(black box theory)을 배경으로 한다. 정치학에서 블랙박스 개념을 제시한 첫 연구자는 Easton으로 전해진다(Veen 2011).⁹⁷ Easton은 정치적 요구와 지지가 투입돼 정책으로 산출되는 전환과정(conversion mechanism)을 블랙박스로 지칭하면서 상자 속에서 이뤄지는 상호작용을 통해 자원의 권위적 배분이 이뤄진다고 주장했다. Astbury(2011) 등은 정책효과에 집중하는 것은 블랙박스의 평가이며, 정책과정 내부에 주목하는 것은 화이트박스(white box)의 평가라고 주장했다.⁹⁸ 이상적인 과정평가는 의도한 정책효과와 의도하지 않은 효과, 긍정적·부정적 효과와 무효과 등 정부 개입의 총체적 결과를 분석한다(Vedung, 1997).⁹⁹ 이윤식(2010)은 과정평가를 정책집행 과정에 관한 질적 분석으로 귀납적 성격의 평가뿐 아니라 정책효

⁹⁵ 노화준, 2012, 정책학 원론, 제3판, 박영사, pp. 554

⁹⁶ 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2013, '정책학원론', pp. 640-644

⁹⁷ Veen, T., 2011, 'The Political Economy of Collective Decision-Making', Springer, pp. 13-40

⁹⁸ Astbury, B., Leeuw F., 2010, 'Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation', American Journal of Evaluation 31(3), pp. 364

⁹⁹ Vedung, E., 1997, 'Public Policy and Program Evaluation', Transaction Publishers, pp. 209-245

과의 인과관계도 규명하는 포괄적 개념으로 보고 있다.¹⁰⁰ 복잡하게 얽혀 상호작용 하는 여러 요인이 빚어낸 맥락을 하나의 큰 그림으로 구성해 살펴본다는 데 목적이 있다는 것이다(강문호 외, 2010).¹⁰¹ 그래서 과정 평가에서 역사적 맥락은 중요한 비중을 차지한다고 볼 수 있다(Vedung, 1997). Vedung은 다음과 같은 과정평가의 틀을 제시했다.

<표 7> 과정평가의 설명요인

역사적 배경	1. 정책이 추구한 변화의 방향과 크기 2. 이해관계자의 참여 3. 정치적 지지와 관심의 수준
정책설계	1. 정책목표의 명료성 2. 개입이론의 타당성 3. 기술적 복잡성
정책집행	1. 집행조직의 이해, 능력, 의지 2. 정책대상의 참여 2. 포획
정책대상의 반응	1. 정책대상의 이해, 능력, 의지 2. 순응이나 저항(위장)

Vedung(1997)에서 수정 인용

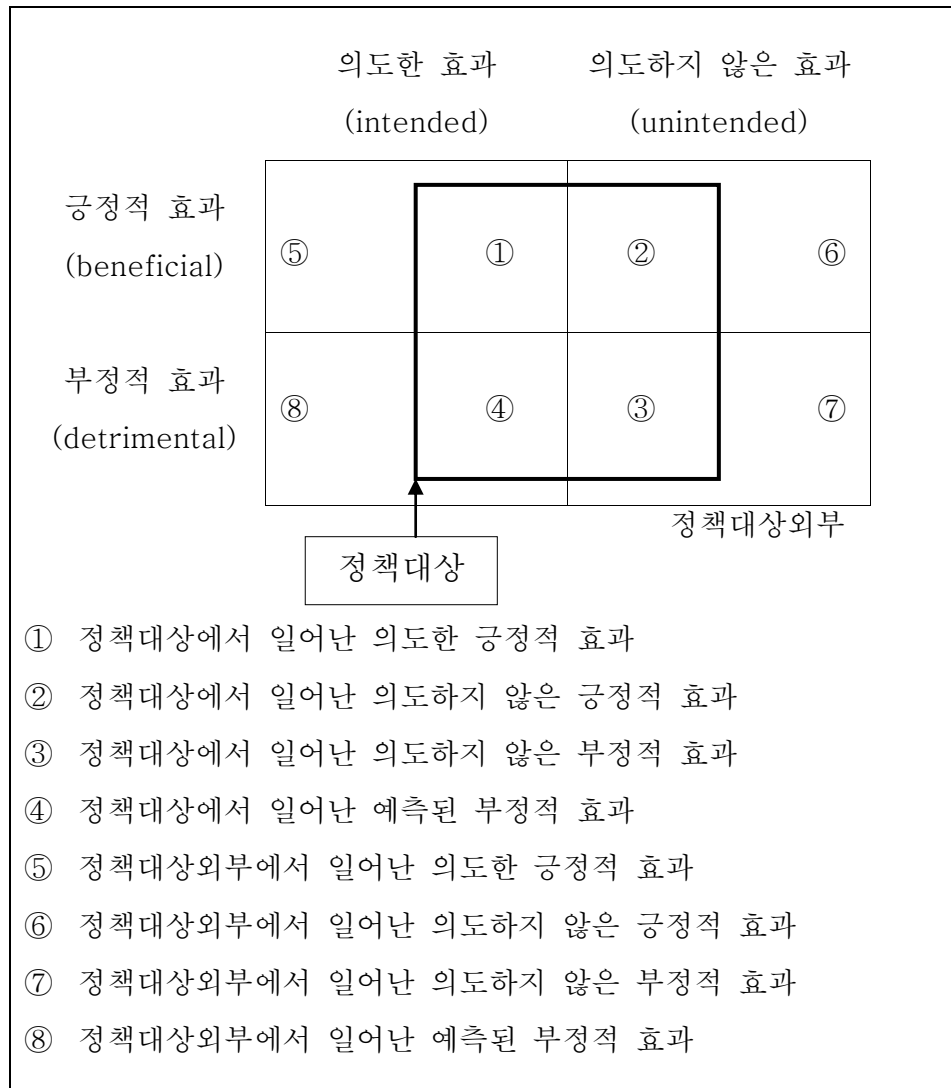
Vedung(1997)은 과정평가를 통해 분석할 수 있는 정책효과를 정책대상에 대한 효과와 정책대상외부(outside the target area)에 대한 효과, 긍정적 효과와 부정적 효과로 구분하고 있다.¹⁰² 이를 그림으로 표현하면 아래와 같다.

¹⁰⁰ 이윤식, 2014, 정책평가개론, 제2판, 대영문화사, pp. 53-55

¹⁰¹ 강문호, 오영아, 2010, '과정평가의 평가요소와 질적 방법', 한국정책분석학회, 2010 하계학술대회 발표논문집, pp. 295-310

¹⁰² Vedung, E., 1997, op. cit., pp. 49-59

<그림 2> Vedung의 정책효과 분류



2. 연구문제

이 논문은 Vedung(1997)의 분석틀에 따라 유럽방송쿼터의 사례를 분석하면서 다음과 같은 문제를 탐구해 보고자 한다.

- 유럽방송쿼터가 수립된 역사적 맥락과 동인은 무엇이었는가? 정책이 추구한 변화의 방향과 크기는 실현가능성과 소망성의 기준으로 볼 때 어떻게 평가할 수 있는가?

- 정책집행의 역사적 과정은 어떻게 전개됐는가? 정책목표의 명료성과 정책설계의 이론적 타당성은 집행과정에 어떤 영향을 끼쳤는가?
- 정책변화의 방향과 크기에 대한 정책대상자의 반응은 어떠했는가? 순응과 불응은 어떻게 나타났는가?
- 유럽방송쿼터의 사례가 시사하는 정책적 함의는 무엇인가?

제3장 유럽방송쿼터의 집행 및 실적

제1절 유럽방송쿼터 제1기 (1991년~1998년)

1. 국경 없는 방송의 도래와 유럽방송쿼터의 도입

1972년 미국 연방통신위원회(FCC)는 위성방송 및 통신사업에 민간의 참여를 허용하는 자유화정책(open skies policy)을 결정했다.¹⁰³ HBO(Home Box Office)를 비롯한 케이블방송은 상업위성 활용에 앞장섰다.¹⁰⁴ 1980년대 미국의 통신사업자는 앞다퉈 위성방송사업에 진출했다.¹⁰⁵ 1980년대 영국과 프랑스, 독일 등 서유럽 여러 나라도 위성방송을 준비했다. 당시 유럽연합이 발간한 잡지는 국경 없는 방송(television without frontiers)에 대한 기대감을 다음과 같이 피력했다.

“1990년대 수많은 유럽인은 버튼 하나만 누르면 자국 언어 자막이 나오는 영국의 축구 경기와 프랑스의 뉴스, 이탈리아의 다큐멘터리를 감상할 수 있을 것이다.”¹⁰⁶

그러나 다른 한편으로 정보통신기술의 혁명이 가져올 방송시장의 변화, 즉 과도한 상업화에 대한 우려도 존재했다. 이에 따라 1980년 2명의 유럽의회 의원이 결의안(motion for resolution)을 제출했다. 하나는 Schinzel이, 다른 하나는 Hahn이 주도했다.

Schinzel은 위성방송의 상업적 확산을 우려했다. 상업화된 방송이 유럽대륙을 휩쓸 경우 시청률을 끌어 모으고 광고를 팔기 위한 경쟁이 치열하게 전개되어, 정치적 의사 형성의 필수 공간, 즉 방송이 제 역할

¹⁰³ Federal Communications Commission, <http://transition.fcc.gov/omd/history/tv/1960-1989.html>

¹⁰⁴ 하주용, 2005, ‘디지털 위성방송과 케이블텔레비전의 경쟁분석, 미국의 사례를 중심으로’, 한국방송학보 통권 제19-1호, pp. 225

¹⁰⁵ 정운식, 2013, ‘방송정책’ 커뮤니케이션북스, pp. 27

¹⁰⁶ European Commission, 1984, ‘Towards a European television policy’, European file 19/84

을 못할 것이라는 취지였다.¹⁰⁷ Schinzel 등은 기존의 방송체제, 즉 공영 방송을 위태롭게 하는 어떠한 시도도 거부해야 한다고 주장했다.

그러나 Hahn은 다른 시각을 견지했다.¹⁰⁸ 위성기술의 등장을 기회로 삼아 유럽연합 전역을 수신권역으로 하는 유럽공영방송을 세우자고 한 것이다. 유럽의회는 상반된 주장의 절충을 시도했다. 그리고 1982년 유럽연합 차원의 방송정책을 촉구하는 Hahn보고서가 유럽의회에 제출됐다.¹⁰⁹ Harrison(2007) 등은 이 보고서가 유럽방송쿼터 수립의 서막을 올렸다고 설명한다.¹¹⁰ 유럽의 통합을 방송으로 확장하기 위해 특단의 정책수단이 필요하다고 하는, 유럽방송쿼터의 정치적 명분을 제공했다는 것이다. 이 보고서에는 다음과 같은 유명한 구절이 등장한다.

“유럽의 통합은 오로지 유럽인이 원할 때 달성됩니다. 그리고 유럽인은 유럽의 정체성(European identity)이라고 하는 것이 느껴질 때 비로소 유럽통합을 원할 것입니다. 유럽의 정체성은 유럽연합에 대한 적절한 정보 제공을 통해 형성됩니다. 그러나 현재 대중매체는 개별 회원국 수준에서 관리되고 있습니다. 그래서 언론인은 기사를 쓸 때 유럽을 떠올리지 않습니다. 왜냐하면 자신의 역할이 국가나 지역의 범주로 한정돼 있기 때문입니다. 따라서 유럽통합을 가속화하기 위해서는 유럽이 미디어 속으로 들어가야 합니다.”¹¹¹

Hahn보고서(1982)는 유럽의 결속이라고 하는 정치적 목표를 강조하기 위해 제2차 세계대전 이후 금기시되어온 선전이라는 단어까지 사용했다.

¹⁰⁷ European Parliament, 1980, ‘The threat to freedom of speech and media pluralism through the commercialization of the New Media’, Motion for a Resolution, document 1-422/80

¹⁰⁸ European Parliament, 1980, ‘Proposal for a European television area’, motion for a resolution, document 1-409/80

¹⁰⁹ Hahn, W., 1982, ‘Report drawn up on behalf of the Committee on Youth, Culture, Education, Information and Sport on radio and television broadcasting in the European Community’, European Parliament working document 1-1013/81

¹¹⁰ Harrison, J., Woods, L., 2007, op. cit., pp. 88

¹¹¹ Hahn, W., 1982, op. cit., pp. 8

“저는 감히 선전한다(propagate)는 단어를 쓰겠습니다. 왜냐하면 저는 몽상가가 아니기 때문입니다. 유럽연합 회원국의 행동과 유럽시민의 관여, 문화와 미디어에 관한 유럽연합 차원의 정책이 없다면 유럽통합의 거창한 꿈은 단명하고 말 것입니다.”¹¹²

유럽집행위원회가 2006년 작성한 백서도 1982년 Hahn이 제기한 주장을 계승하고 있다. 미디어의 활동영역이 유럽연합 차원이 아닌 회원국 수준에 머물게 된다면, 유럽인의 정치적 삶(political life) 또한 개별 국가의 범위를 넘어서지 못한다는 것이다. 따라서 유럽의 시민이 유럽연합 차원의 사회문제와 관련해 의견을 교환하는 공론의 장(European public sphere)이 필요하다는 것이다.¹¹³

1983년 유럽집행위원회가 유럽의회(European Parliament)에 제출한 보고서는 이런 정책변동의 움직임에 또 하나의 고려사항을 추가했다. 국경 없는 방송, 즉 위성방송의 출현이 세계방송시장의 국제화를 가속화할 것이며, 다매체·다채널의 시대가 도래함에 따라 방송프로그램의 공급 부족이 빚어질 것으로 우려된다는 것이다. 또 유럽방송산업은 가능한 빨리 경쟁력을 제고해야 하며, 그렇지 못할 경우 다른 나라의 글로벌 미디어 콘텐츠산업이 콘텐츠 공급 부족의 공백을 틈타 쳐들어 오는 외국 문화의 침입(invasion by a foreign culture)이 우려된다는 것이다.¹¹⁴

이듬해 유럽의회에 제출된 Arfe 의원의 보고서(1984)는 수입 영화에 대한 반덤핑 대책과 방송쿼터의 도입을 주장했다.¹¹⁵ 쇼비니즘의 발로(發露)가 아니라 유럽의 문화와 정체성을 지키기 위해 유럽방송쿼터가 필요하다는 것이다.¹¹⁶ 1982년의 보고서로 유럽방송정책의 서막을 올린

¹¹² Hahn, W., 1982, op. cit., pp. 9

¹¹³ European Commission, 2006, ‘White Paper on a European Communication Policy’, COM (35) final, pp. 4–5

¹¹⁴ European Commission, 1983, op. cit., pp. 11

¹¹⁵ Arfe, G., 1983, ‘Report drawn up on behalf of the Committee on Youth, Culture, Education, Information and Sport on a policy commensurate with new trends in European television’, European Parliament working document 1–1541/83

¹¹⁶ 국경 없는 방송지침(TVWF89)과 관련해 국내에서 가장 많이 언급되는 문서 가운데 하나가 1984년의 녹서, 즉 ‘Green Paper on the establishment of the

Hahn은 1985년 보고서에서 방송쿼터를 적극 지지한다.¹¹⁷ 유럽연합 회원국이 서로의 문화를 이해할 수 있도록 유럽산 콘텐츠의 역내 교역은 촉진돼야 하지만, 미국 등 유럽이 아닌 다른 나라의 콘텐츠는 유럽방송 시장에 진출할 때 불리함(disadvantage)을 겪어야 한다고 주장했다.

1986년 유럽연합 회원국의 장관이 모인 유럽각료회의(Committee of Ministers)는 방송쿼터 도입의 필요성에 합의했다. 구체적인 비율을 특정하지는 않았지만, 유럽의 방송사가 서비스하는 프로그램 가운데 일정 부분을 유럽산(of European origin)이 되도록 노력한다는 내용의 권고안을 채택했다.¹¹⁸

이듬해 의회에 제출된 Barzanti 의원의 보고서(1987)는 방송쿼터를 둘러싼 당시의 논란을 다루고 있다.¹¹⁹ 먼저 방송쿼터를 반대하는 진영의 논리는 다음과 같다. ① 인위적 무역장벽을 세워 시장의 경쟁을 제한하는 보호주의적 색채가 짙다. ② 유럽연합의 방송사 대부분은 공영방송이다. 이미 방송쿼터를 충족하고도 남은 만큼 충분한 비중의 유럽산 콘텐츠가 방영되고 있다. ③ 편성권에 대한 과도한 침해이다. 이에 대해 방송쿼터를 찬성하는 진영은 다음과 같이 주장했다. ① 자유무역을 강조하는 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)도 유치산업(幼稚産業, emergent industry) 보호의 예외를 인정한다. 급증하는 콘텐츠 수요를 감당하기 힘들 것으로 보이는 유럽의 상황은 유사한 맥락에서 정당화될 수 있다. ② 공영방송뿐 아니라 민영방송도 감안해야 한다. 민영방송이 외국산 콘텐츠를 대량으로 수입한다면, 유럽의 방송프로그램에서 유럽산

common market for broadcasting, especially by satellite and cable, COM (84) 300 final'이다. 그러나 이 독서는 유럽방송쿼터에 대한 직접적 언급을 담고 있지 않다. Donaldson, 1996, op. cit., pp 97

¹¹⁷ Hahn, W., 1985, 'Report drawn up on behalf of the Committee on Youth, Culture, Education, Information and Sport on a framework for a European media policy based on the Commission's Green Paper', European Parliament working document A2-75/85

¹¹⁸ Committee of Ministers, 1986, 'Recommendation No. R (86) 3, on the Promotion of Audiovisual Production in Europe'

¹¹⁹ Barzanti, R., 1987, 'Report drawn up on behalf of the Committee on Legal Affairs and Citizens' Rights on the proposal from the Commission of the European Communities to the Council', document A2-0246/87

이 차지하는 비중이 낮아질 것이다. ③ 방송쿼터를 준수한다는 범위 안에서 편성의 자유를 누릴 수 있다.

Barzanti 보고서(1987)는 방송쿼터가 이상적 수단은 아니지만 한 시적으로는 검토해 볼만 하다고 결론 짓는다. 나중이라도 필요하다면 개정할 수 있다는 것이다. 그러면서 유럽의 문화적 정체성을 보호하고 고양하자는 주장을 보호주의를 동원한 중상주의적 발상으로 몰아 붙일 필요는 없다고 주장했다.

2. 쿼터 50%의 결정: 英·佛 대립과 미국의 개입

Collins(1994)와 Levy(2001)는 유럽연합이 방송정책을 수립하고 집행하는 과정에서 자유주의와 개입주의가 대립했다고 주장한다.¹²⁰ 민영 방송과 광고주, 방송시장의 신규 진입을 희망하는 기업은 규제완화와 자유주의를 선호했고, 영화회사, 독립제작자, 공영방송 등은 개입주의를 지지하는 성향을 보였다는 것이다. Bulck(2014) 등은 이 대립을 정책옹호 연합의 틀에서 해석한다. 문화적 정체성의 수호와 산업의 발전을 위한 공영방송의 역할을 강조하는 그룹과 이 기능을 시장이 대신할 수 있다고 믿는 그룹의 대립이 있었다는 것이다.¹²¹

회원국 별로 보면 영국과 독일 등이 자유주의 진영에 속했고 프랑스는 문화보호주의를 대표했다. 영국은 방송시장의 민영화가 유럽에서 가장 빠른 나라였다. 1955년 설립된 첫 민영방송, ITV(Independent Television Network)는 시청자의 수요에 부응하는 다양한 프로그램을 선보이며, 방송시장에 활력을 불어 넣었다(Swales, 1997).¹²² 반면 프랑스는 1974년까지 국영 ORTF(Office of Radio Television France)가

¹²⁰ Collins, R., 1994, 'Unity in Diversity? The European Single Market in Broadcasting and the Audiovisual, 1982-92', Journal of Common Market Studies vol. 32, pp. 89-102; Levy, 2001, op. cit., pp. 40-41

¹²¹ Bulck, H., Donders, K., 2014, 'Analyzing European Media Policy: Stakeholders and Advocacy Coalitions', the Palgrave handbook of European Media Policy, Palgrave macmillan, pp. 19-35

¹²² Swales, V., 1997, 'Television in the United Kingdom', Television in Europe, Intellect Books, pp. 21-34

방송을 담당했다(한동훈, 2009).¹²³ ORTF 규제법령(law of 27/6/1964) 제1조는 시청자의 문화적 수요 등에 부응하는 것이 ORFT의 임무라고 규정했다(Rollet, 1997).¹²⁴

프랑스는 뉴스나 스포츠 등을 제외한 기준방송시간의 최소 60%를 유럽산 콘텐츠로 채우는 강제적 쿼터를 요구했다(Donaldson, 1996). 유럽집행위원회가 1986년 제시한 초안은 유럽방송쿼터 30%를 당장 시행하되 이후 3년에 걸쳐 60%로 상향 조정하는 방안을 담고 있었다.¹²⁵ 1988의 초안은 최소 60%의 쿼터를 규정하기도 했다.¹²⁶ 회원국의 재량이 없는 강제적 방식이었다. 그러나 자유주의적 전통이 강한 영국과 언론에 대한 개입을 꺼렸던 독일, 상대적으로 내수시장(domestic market)이 협소한 덴마크와 벨기에 등이 반대했다. 당시 유럽의 소국은 진퇴양난의 딜레마에 빠져 있었다. 유럽방송쿼터로 미국산 콘텐츠 수입이 제한된다면 어쩔 수 없이 이웃 큰 나라의 방송물에 의지하게 될 공산이 컸기 때문이다. 쿼터의 기준과 강도를 놓고 벌어진 영국과 프랑스의 힘겨루기는 회원국은 가능한 범위 안에서(where practicable) 유럽방송쿼터 50%를 준수한다는 절충안을 프랑스가 수용하면서 타결됐다.

미국 정부와 영화산업은 유럽방송쿼터를 저지하기 위한 로비전을 벌였다. Williams(2007)는 미국 영화협회회장이 레이건 당시 미국 대통령에게 로비했고, 이어 레이건 대통령이 대처 영국 총리를 접촉해 쿼터의 완화를 시도했다고 주장한다. 그러나 1989년 유럽방송쿼터를 담은 국경 없는 방송지침(TVWF89)은 유럽의회를 통과했다.¹²⁷

¹²³ 한동훈, 2009, '프랑스의 공영방송법, 역사적 전개를 중심으로', 한국법제연구원 최신외국법제정보 2009-03, pp. 106

¹²⁴ Rollet, B., 1997, 'Television in France', Television in Europe, Intellect Books, pp. 35-47

¹²⁵ European Commission, 1986, 'The Community's broadcasting policy, Proposal for a Council Directive concerning broadcasting activities', Bulletin of the European Communities, Supplement 5/86, pp. 26

¹²⁶ European Commission, 1988, 'Amended Proposal for a Council Directive on the coordination of certain provisions Laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of broadcasting activities', COM (88) 154 final, pp. 37

¹²⁷ McDonald(1998)는 미국의 치열한 로비전이 역효과를 불렀을 가능성을 지

미국 정부와 의회는 크게 반발했다. 미국의 시장조사기관은 1988년 10억 달러를 돌파한 미국산 콘텐츠의 대(對) 유럽수출이 1990년대 초반에는 27억 달러까지 증가할 것으로 전망하고 있었다(Presburger, 1989).¹²⁸ 미국 의회는 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)을 위반한 유럽방송쿼터가 미국의 산업이 유럽시장에서 누려야 할 정당한 이익을 침해하려 한다면서 대통령과 통상대표부는 미통상법(美通商法) 301조를 포함한 모든 수단을 강구해 이러한 시도를 저지하라는 내용의 결의안을 채택했다(Ross, 1990).¹²⁹

유럽연합은 미국의 주장을 다음과 같이 반박했다(Presburger, 1989). 첫째, 유럽방송쿼터는 법적 구속력이 없는 정치적 결정이다. 국경 없는 방송지침(TVWF89)의 관련 규정, 즉 제4조는 가능한 범위 안에서(where practicable)라는 단서 조항을 통해 회원국에게 쿼터 집행의 재량을 부여하고 있다. 둘째, 방송은 공산품이 아닌 서비스이다. 따라서 공산품의 자유무역을 위한 GATT의 적용대상이 아니다. 셋째, 인간의 정신작용과 관련된 방송콘텐츠는 무제한적인 자유무역의 대상이 될 수 없다. 1947년 맺어진 GATT도 문화적 예외(cultural exception)에 기초한 스크린쿼터를 인정했다. 미국이 캐나다와 체결한 북미자유무역협정(NAFTA)도 문화적 예외에 근거한 쿼터를 인정했다. 그러나 당시 미국통상대표부(USTR)의 장관이었던 Hills는 유럽방송쿼터의 보호주의적 색채를 다음과 같이 비판했다(Dimopoulos, 1993).¹³⁰

적했다. 로비스트를 동원한 미국의 노력이 도리어 유럽의회 의원 등의 반발심을 자극했다는 것이다. McDonald, K., 1998, 'How Would You like Your Television: With or Without Borders and with or without Culture—a New Approach to Media Regulation in the European Union', *Fordham international law journal*, vol. 22 issue 5, pp. 2003

¹²⁸ Presburger, P., Tyler, M., 1989, 'Television without Frontiers: Opportunity and Debate Created by the New European Community Directive', *Hastings International and Comparative Law Review* vol. 13, pp. 205

¹²⁹ Ross, B., 1990, 'I Love Lucy, but the European Community Doesn't: Apparent Protectionism in the European Community's Broadcast Market', *Brooklyn journal of international law*, pp. 582

¹³⁰ Dimopoulos, A., 'The Television without Frontiers Directive: Preserving Cultural Integrity or Protectionism', *Loyola of Los Angeles Entertainment Law*

“우리는 스페인의 문화가 같은 언어를 쓰는 멕시코산 영화보다 유럽산 콘텐츠로 인정받는 독일 영화에 의해 더 잘 보존된다는 유럽방송쿼터의 논리를 이해하지 못하겠습니다.”

3. 유럽방송쿼터 제1기의 집행경과

“방송쿼터는 보호주의”라는 미국의 비난을 무마하기 위해 유럽연합은 방송쿼터의 법적 효력을 부인했다.¹³¹ 그러나 대내적으로는 방송쿼터의 실질적 효력을 유지하기 위한 방안을 강구했다. 회원국의 방송쿼터 집행실적을 모니터링 한 것이다. Filipek(1992)은 유럽연합이 법적 강제성의 논란을 피하는 대신 유럽방송쿼터에 모니터링 제도를 도입함으로써 규제순응을 확보하고 정책의 실효성을 담보하고자 했다고 지적한다.¹³²

1989년 제정된 국경 없는 방송지침 제4조 3항에 따라 회원국은 자국 내 방송사의 쿼터의 준수 여부를 2년에 한 번씩 유럽집행위원회에 보고해야 한다.¹³³ 모니터링 단위는 방송사가 아닌 개별 채널이다. 따라서 여러 채널을 가진 방송사의 경우 방송쿼터를 준수한 채널과 준수하지 못한 채널이 동시에 존재할 수 있다. 유럽집행위원회는 회원국이 낸 유럽방송쿼터의 집행실적을 2년 마다 집계해 유럽의회와 유럽이사회에 보고했다. 유럽집행위원회는 유럽방송쿼터와 콘텐츠산업을 위한 진흥정책, 즉 미디어 프로그램(MEDIA programme)이 같은 목적의 정책임을 상기시키면서, 유럽의 산업경쟁력과 문화적 가치를 제고할 수 있도록, 회원국이 단합된 노력을 보여달라고 당부했다.¹³⁴

Review, 273, pp. 295

¹³¹ The Washington Post, 1989, ‘EC Adopts European TV Program Quota; Decision Calls for Fewer U.S. Reruns, More Self-Produced Shows’

¹³² Filipek, J., 1992, ‘Culture Quotas: The Trade Controversy over the European Community's Broadcasting Directive’, Stanford Journal of International Law, pp. 334

¹³³ TVWF89 제4조 3항

¹³⁴ European Commission, 1994, ‘Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Articles 4 and 5 of the Directive 89/552/EEC’, COM (94) 57 final, pp. 4

첫 보고서는 1991년과 1992년의 쿼터 준수 현황을 집계해 작성됐다. 그러나 집행초기의 혼란이 잇따랐다. 회원국 정부는 2년의 유예 기간 내에 방송쿼터 등을 규정한 국경 없는 방송지침을 자국법에 반영해야 했지만 일부 회원국이 이행하지 않았다.¹³⁵ 영국은 자국민을 대상으로 영업하지 않는, 이른바 비국내위성방송(non-domestic satellite services)을 허가하면서 방송쿼터를 면제했다. 이렇게 허가 받은 위성방송의 대부분은 유럽의 다른 회원국을 대상으로 방송물을 송출했기 때문에, 외국기업 유치를 위해 경쟁적으로 규제 수준을 낮춘다는 규제경쟁(regulatory competition)의 논란이 일었다.¹³⁶

회원국이 낸 통계도 엉성했다.¹³⁷ 방송쿼터 50%를 달성하지 못할 경우 해당 국가의 1988년 평균보다 유럽산 콘텐츠의 비중이 낮아지면 안 된다. 그러나 일부 회원국은 기준점이 되는 1988년의 통계를 제출하지 않았다. 독일은 관련 자료가 없다고 했고, 영국, 룩셈부르크, 스페인, 그리스 등은 해명조차 제시하지 않았다. 네덜란드는 케이블 방송 전체를 제외하고 통계를 작성했고, 포르투갈은 일부 채널의 정보를 제공하지 않았다. 심지어 영국은 유럽산 콘텐츠의 비중을 제시하면서 기준 연한조차 표시하지 않았다. 유럽집행위원회는 1994년이 돼서야 집행초기의 혼란이 수습됐다고 밝히고 있다.¹³⁸

유럽집행위원회에 따르면 1993년 118개로 집계된 조사대상 채널은 1998년 367개로 증가했다. 5년 새 3배 이상 늘어난 것이다. 채널 숫자로만 보면 민영방송의 증가세가 뚜렷했지만, 시청자점유율은 여전히 공영방송이 우세했다. 시청자점유율이 높은 주요 채널의 기준방송시간(qualifying transmission hours), 즉 뉴스와 스포츠 프로그램 등을 제외한 방송시간에서 유럽산 콘텐츠가 차지하는 비율은 대부분 53.3%에

¹³⁵ Ibid., pp. 5

¹³⁶ Harcourt, A., 2007, 'Institution-driven Competition: The Regulation of Cross-border Broadcasting in the EU', *Journal of Public Policy*, vol. 27, Issue 3, pp. 303

¹³⁷ European Commission, 1994, op. cit., pp. 13-15

¹³⁸ European Commission, 1996, 'Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Articles 4 and 5 of the Directive 89/552/EEC', COM (96) 302 final

서 81.7% 사이에 위치하는 것으로 분석됐다.¹³⁹ 유럽방송쿼터 제1기가 끝나는 시점인 1998년을 기준으로 영국, 프랑스, 독일 세 나라의 기준 방송시간에서 유럽산 콘텐츠가 방송된 비율을 표로 정리하면 아래와 같다.¹⁴⁰

<표 8> 유럽 3국의 유럽산 콘텐츠 방송비율

1998년	영국	프랑스	독일
조사대상 채널	179	51	25
유럽콘텐츠 비율(%)	55.8	62.5	62

유럽집행위원회(2000)

유럽방송쿼터 집행의 산출(output)을 살펴보는 또 다른 방식은 규제준응비율(compliance rate)을 분석하는 것이다. 준응비율은 조사대상 채널 가운데 유럽방송쿼터를 준수한 채널의 비중이다. 예컨대, 조사대상 채널 100개 가운데 50개가 쿼터를 준수했다면 준응비율은 50%가 된다. 여기서 조사대상채널은 원칙적으로 유럽방송쿼터의 적용대상이 되는 전국채널(national network)¹⁴¹ 중에서, 회원국이 쿼터의무를 면제한 채널을 뺀, 나머지 채널을 말한다. 회원국은 국경 없는 방송지침(TVWF89)이 부여한 재량에 근거해 일부 채널의 쿼터 준수 의무를 한시적으로 면제(exempt)할 수 있다.¹⁴² 이 재량을 적극적으로 활용한 영국은 1997년 유럽집행위원회에 쿼터집행실적을 제출하면서 113개 채널 중 30개 채널, 대략 26.6%를 면제(exempt)하고 나머지 83개 채널의 자료를 제출했다. 반면 같은 해 프랑스는 43개 채널의 자료를 제출하면서 단 1개 채널도 제외하지 않았다.

¹³⁹ European Commission, 2000, 'Fourth Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on application of Articles 4 and 5 of the Directive 89/552/EEC', COM (2000) 442 final, p. 4

¹⁴⁰ Ibid., pp. 19-23, pp. 30-36, pp. 52-61

¹⁴¹ 회원국의 전국을 수신대상권역으로 하지 않은 지역채널(local television broadcasts not forming part of a national network)은 유럽방송쿼터 적용대상에서 제외된다. TVWF89 제9조

¹⁴² TVWF89 주석(20)

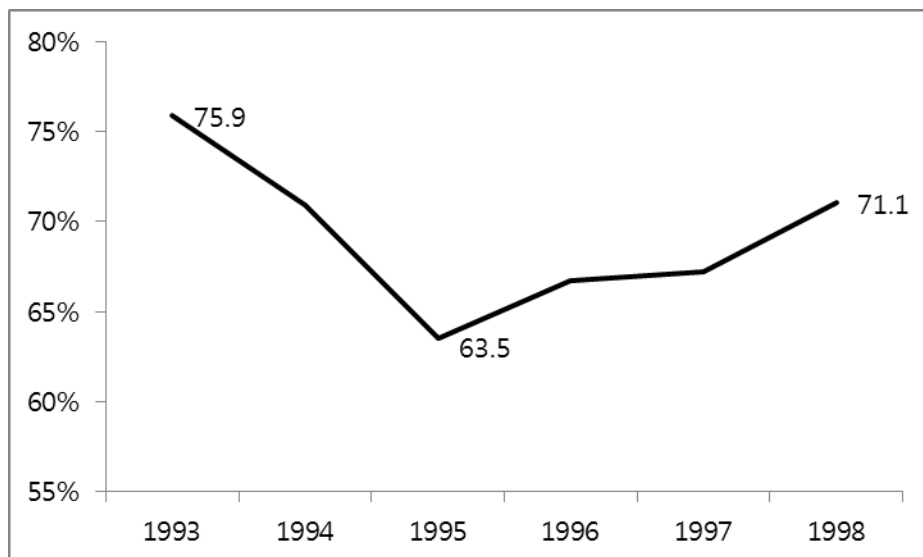
유럽집행위원회는 유럽방송쿼터 제2기가 시작되는 1999년 이전까지는 회원국의 순응비율을 특별히 강조하지 않았다. 개별 회원국의 유럽방송쿼터 집행실적을 공개해 다른 회원국이 참조할 수 있도록 하는 데 주력했다. 그러나 제2기부터는 개별 회원국의 순응비율과 유럽연합 전체의 평균을 지표로 공식화했다. 계산법은 회원국별 순응비율을 구한 뒤, 이를 평균해 전체 평균을 구하는 방식이었다. 이 계산법을 유럽방송쿼터 제1기에 적용하면 아래의 <표 9>를 얻을 수 있다. <표 9>와 <그림 3>은 유럽집행위원회의 모니터링 보고서에서 개별 회원국의 자료를 취합해 분석한 것이다.

<표 9> 유럽방송쿼터 제1기의 순응비율

연도	1993	1994	1995	1996	1997	1998
순응비율(%)	75.9	70.9	63.5	66.7	67.2	71.1

유럽집행위원회(1994, 1996, 1998, 2000)

<그림 3> 유럽방송쿼터 제1기의 순응비율 추이



그러나 회원국별 순응비율을 모두 더한 뒤 평균을 구하는 유럽집행위원회 계산방식은 유럽방송쿼터의 순응비율을 과대평가할 수 있다. 나라마다 방송채널의 숫자가 다름에도 불구하고, 모든 회원국에게 동등한 가중치를 부여하기 때문이다. 따라서 회원국별 방송채널을 모두 더해 유럽 전체의 채널 숫자를 구한 뒤, 이 가운데 유럽방송쿼터를 충족한 채널의 비중을 구하는 다른 방식의 계산법도 생각해 볼 수 있다. 이 후자의 방식으로 순응비율을 계산하면 아래의 <표 10>과 같다. 변화의 추이는 유사하지만 순응비율의 수치는 낮아짐을 볼 수 있다.

<표 10> 유럽연합 전체 채널 중 쿼터 충족 채널의 비중

연도	1993	1994	1995	1996	1997	1998
순응비율(%)	68.1	61.5	56.7	61.2	63.5	66.5

유럽집행위원회(1994, 1996, 1998, 2000)

유럽집행위원회는 자체 계산법에 따라 방송쿼터의 초기 실적이 대체로 만족할 만한(generally satisfactory) 수준이라고 평가했다.¹⁴³ 신생 민영방송이 증가하고 미국산 콘텐츠 수입이 늘면서 1995년 일시적으로 순응비율이 낮아지기는 했지만, 전체적으로는 60% 이상이 유지되고 있다는 것이다. 또 <표8>에서 살펴 본 것처럼 유럽에서 가장 큰 시장을 가진 영국, 프랑스, 독일 등의 유럽산 콘텐츠 방송비율 역시 50%를 넘고 있다.

그러나 정책산출(output)과 정책효과(effect) 사이에는 간극이 있었던 것으로 보인다. 앞서 선행연구에서 언급한 것처럼, 유럽방송쿼터는 영화·드라마 등 방송픽션물 진흥에 무게를 둔 규제이다.¹⁴⁴ 궁극적 목적은 유럽산 콘텐츠의 경쟁력을 제고해 미국이 차지한 역내시장(域內市場)을 회복하고 나아가 세계시장 점유율을 높이는 것이다. 그리고 이런 목표의 달성 여부는 유량(flow) 프로그램인 뉴스보다는 해외 수출이 용이한 저장(stock) 프로그램, 즉 픽션물에 의해 더 많이 좌우된다.

¹⁴³ Ibid., pp. 4

¹⁴⁴ 제2장 1절 pp. 22 참조

다음의 <표 11>은 Bens(2001) 등이 1991년과 1997년 유럽의 방송사에서 방영한 영화와 드라마 등의 원산지를 표본 조사한 것이다.¹⁴⁵ 1991년은 14개 회원국 53개 채널, 1997년은 6개 나라 36개 채널이 조사대상이었다. 미국산 방송물의 방영 비중이 계속 증가하고 있음을 살펴볼 수 있다. Chalaby(2006)는 미국산 픽션물의 유입을 저지하려 한 유럽연합의 노력이 1990년대에는 큰 성공을 거두지 못했다고 평가했다.¹⁴⁶

<표 11> 유럽채널에서 방영한 미국산 픽션물 비중

연도	1991	1997
영화(%)	53	57.5
드라마(%)	56	64

Bens et al(2001)에서 인용

뉴스나 스포츠 프로그램 등의 방송시간을 제외한 이른바, 기준방송시간(qualifying transmission hours)은 영화·드라마 등의 픽션물 뿐 아니라 뉴스성이 강한 시사매거진(factual magazine)이나 스튜디오 오락물, 다큐멘터리 등도 포함한다. Graham(2005) 등은 1990년대 시청자 점유율 3% 이상의 공영채널(publicly funded primary channels)을 표본 조사 한 결과 기준방송시간에서 영화와 드라마 등이 차지하는 비중이 42.4%로 나타났다고 밝혔다.¹⁴⁷ 시사매거진이나 오락물, 다큐멘터리 등의 대부분이 자국산 콘텐츠를 감안하면 57.6%의 유럽방송쿼터가 이

¹⁴⁵ Bens, E., Smaele, H., 2001, 'The Inflow of American Television Fiction on European Broadcasting Channels Revisited', European Journal of Communication vol. 16 (1), pp. 61, pp. 65

¹⁴⁶ Chalaby, J., 2006, 'American Cultural Primacy in a New Media Order: A European Perspective', International Communication Gazette, vol. 68, pp. 33-51

¹⁴⁷ Graham, D., Candlin, D., Edwards, A., El-Husseini, F., Elloway, J., Sangster, L., Oliver, M., Vimmerslev, T., Pugh, E., Nicolas, D., Spiekermann, L., Andermatt, P., Labrada, F., Rionegro, A., Dupont, A., Jousellin, A., Raguene, T., Comby, J., 2005, 'Impact Study of Measures(Community and National) Concerning the Promotion of Distribution and Production of TV Programmes Provided for Under Articles 25(a) of the TV Without Frontiers Directive, Final 110-114

미 충족돼 있었던 셈이다. 반면 시청자점유율이 3%를 넘는 상업채널의 경우 기준방송시간에서 영화와 드라마 등 방송픽션물이 차지하는 비중이 60.3%에 달했다.¹⁴⁸ 시사매거진이나 오락물, 다큐멘터리 등의 비중은 39.7%에 불과했다. 더구나 공영방송은 자국산 드라마 부문에서도 상대적으로 역사가 짧은 민영방송에 비해 우위를 점하고 있었다.

따라서 지금까지의 논의를 종합해 보면 다음과 같은 세 가지 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 영화·드라마 등의 픽션물이 아닌 시사매거진이나 스튜디오 제작물 등을 통해 유럽방송쿼터 규제의 높은 산출이 유지됐을 가능성이 있다. 둘째, <표 11>에서 살펴볼 수 있는 것처럼 유럽방송쿼터가 유럽산 픽션물의 경쟁력을 제고하는 효과, 즉 정책대상에 대한 의도된 정책효과(intended effects)는 최소한 유럽방송쿼터 제1기에는 충분히 나타나지 않은 것으로 보인다. 셋째, 공영보다는 민영채널, 특히 자체(in-house) 제작능력이 취약한 중소 민영방송에서 쿼터의 경제적 부담이 컸을 가능성이 높다. 어려운 여건 속에서 제작을 강행한다 하더라도 수익성의 리스크는 피할 수 없다. 반면 미국에서 높은 시청률을 기록한 콘텐츠를 저렴한 가격에 구매한다면 비용뿐 아니라 리스크도 절감할 수 있다.

4. 소결: 정치적 명분 속에서 추진된 산업보호정책

유럽방송시장의 창설과 유럽방송쿼터의 도입은 위성방송의 출현이라고 하는 정보통신기술 혁명이 촉발했다. 정부가 제공하는 독점적 서비스로서 국가주권(national sovereignty)의 일부로 여겨졌던 방송은 국경 없는 방송(television without frontiers)과 방송시장의 세계화라는 도전에 직면했다. 1980년대 유럽이 처했던 정책문제는 콘텐츠의 희소성으로 요약된다. 다매체·다채널 시대의 도래로 인해 콘텐츠를 분배하는 유통망은 급증하지만 상대적으로 유통망을 채울 콘텐츠는 부족해지는 상황이

¹⁴⁸ Graham(2005) 등은 전체 방송시간의 2/3 정도가 유럽방송쿼터 계산의 분모가 되는 기준방송시간(qualifying hours)라고 밝히고 있다. 이를 감안해 계산해 보면, 시청자점유율이 3%가 넘는 상업채널의 전체 방송시간에서 영화와 드라마 등 방송픽션물이 차지하는 비중은 40.4%에 달한다. 반면 공영채널은 전체 방송시간의 28.4%가 픽션물이었다.

초래되는데, 이 공급난의 공백(gap)을 미국산 등 외국산 콘텐츠가 차지한다면, 유럽이 누릴 신규고용과 경제성장의 기회가 감소함은 물론 외국 문화의 침입까지 우려된다는 것이다.

Schinzel은 정책기술환경의 단절적 변화 앞에서 현상의 고수(固守)를 주장했다. 미디어콘텐츠의 소비자(consumer)인 동시에 사회공동체의 구성원인 시민(citizen)을 위해 서비스하는 기존 공영방송 중심의 체제를 지켜야 한다는 것이다. 반면 Hahn은 다른 프레임에서 정책문제를 바라봤다. 국경 없는 방송, 즉 위성방송의 출현을 기회로 삼아 유럽연합의 정치적 결속을 다지고 산업의 경쟁력도 제고해 보자는 주장이었다. Hahn이 제시한 응전(應戰)의 비전은, 이른바 유럽의 정체성(European identity)이었다. 유럽연합의 회원국이 다른 회원국의 문화콘텐츠를 소비하고, 서로의 문화가 가진 공통점(unity)과 차이점(diversity)을 이해함으로써, 이질적인 문화가 공존하는 가운데서도 공통분모에 해당하는 유럽의 정체성, 즉 다양성 속의 통일성(unity in diversity)을 형성해 나간다는 것이다.

1982년 유럽의 정체성을 주창한 Hahn은 3년 뒤, 유럽산이 아닌 역외(域外) 콘텐츠는 유럽시장에 진출할 때 불리함을 겪어야 한다면서 산업보호정책의 필요성을 역설했다. 또 Barzanti보고서(1987)에서 보호정책을 지지하는 측은 상업방송의 급증이 미국산 콘텐츠 등의 수입 폭증을 야기할 우려가 있기 때문에 유럽방송쿼터의 도입이 필요하다고 주장했다. 이런 주장을 직설적으로 풀어 써 본다면, 적정 수준의 유럽산 콘텐츠를 공급할 능력이 없는 상업방송의 시장 참여는 사회경제적으로 바람직하지 않기 때문에 통제해야 한다는 뜻으로 해석할 수 있다.

그러나 규제는 의도했던 의도하지 않았든 가치의 배분을 초래한다. 신규 참가자의 시장진입을 의도적으로 제한하는 것은 기존 참가자를 보호하는 직·간접적 효과를 초래할 수 있다. 1980년대 당시 유럽방송사 대부분은 공영채널이었으며, 이미 쿼터를 충족하고도 남을 만큼 상당한 비중의 유럽산 콘텐츠를 방송하고 있었다. 따라서 유럽방송쿼터는 한편으로는 공영채널 중심의 전통적 시장구조를 보호하면서 다른 한편으로는

적정 수준의 유럽산 콘텐츠를 공급할 능력이 있는 민영채널을 허용한다는 점진적 시장자유화정책의 맥락에서 이해할 수 있다. 원자로의 핵반응을 조절할 목적으로 감속재(減速材)를 사용하는 것처럼, 상업채널의 허용이 미국산 콘텐츠의 과도한 수입으로 이어지지 않도록 시장자유화의 속도를 조절할 수 있는 수단을 강구했다는 것이다. Pelkmans(2001)는 유럽연합의 이런 정책적 노력을 정책조정비용(adjustment cost)의 관점에서 설명한다. 독점적 서비스를 제공하며 규제를 받아온 정책대상을 자유화의 상태로 이동시키는 데는 조정비용이 들게 되는데, 유럽은 이 비용을 최소화할 목적으로 단계적(gradual)이고 통제된(controlled) 시장자유화정책을 추진했다는 것이다.¹⁴⁹

1991년부터 1998년까지 계속된 유럽방송쿼터 제1기는 유럽방송쿼터의 도입부에 해당한다고 볼 수 있다. 조사대상 채널 가운데 쿼터를 충족한 채널의 비율, 즉 순응비율은 대략 60% 이상을 유지하고, 시청자점유율이 높은 주요 채널의 기준방송시간에서 유럽산 콘텐츠가 차지하는 비중은 50%에서 80%에 달하는 등 정책산출의 측면에서는 성과가 있는 것처럼 보였다.

그러나 유럽이 만든 영화와 드라마, 즉 유럽산 픽션물의 경쟁력과 점유율을 제고한다는 정책효과로는 이어지지 못한 것으로 보인다. 1990년대 말 유럽의 방송채널이 방영한 영화와 드라마 중에서 미국산이 차지하는 비중은 60%를 넘었다. 특히 저렴한 미국산 픽션물의 수요는 공영보다 민영방송에서 높았다. 민영방송의 기준방송시간에서 픽션물이 차지하는 비중은 60%를 넘었지만, 공영방송은 40%대에 불과했다. 더구나 시청자점유율 3% 이하의 중소 민영방송은 자체 제작능력이 취약했다. 따라서 유럽방송쿼터의 경제적 부담은 공영보다는 민영방송, 특히 중소 민영방송에서 컸던 것으로 보인다.

¹⁴⁹ Pelkmans(2001)는 방송뿐 아니라 가스, 전기, 통신, 항공, 우편 등 과거 국가독점이었던 네트워크산업이 이와 같은 자유화의 과정을 거치고 있다고 주장한다. Pelkmans, J., 2001, op. cit., pp. 454

제2절 유럽방송쿼터 제2기 (1999년~2009년)

1. 규제개혁의 시도와 무산

1) 유럽집행위원회의 개선안

유럽집행위원회는 조사대상 채널 가운데 유럽방송쿼터를 준수한 채널의 비율이 60%를 상회하는 등 제1기의 집행실적이 대체로 양호하다고 자평(自評)했다. 그러나 상업채널과 중소방송사 등은 유럽방송쿼터의 규제순응비용이 과도하다고 주장했다. 유럽연합 회원국은 유럽집행위원회에 쿼터준수현황을 제출하면서, 자국의 방송사가 쿼터를 지키지 못한 이유를 함께 제시했다.¹⁵⁰ 시장에 유럽산 콘텐츠가 부족하고, 적당한 콘텐츠가 있는 경우에도 가격이 비싸서, 유럽방송쿼터로 인한 경제적 부담이 크다는 주장이 지속적으로 제기됐다.¹⁵¹ 앞서 Barzanti보고서(1987)에서 유럽방송쿼터를 반대하는 측은 유럽방송사의 대부분을 차지하는 기존 공영채널이 이미 충분한 비중의 유럽산 콘텐츠를 방영하고 있다고 지적했다. 따라서 애초부터 쿼터의 재정적 부담은 신생 민영방송에 집중될 가능성이 컸다. 유럽집행위원회 역시 유럽방송쿼터가 공영보다는 민영방송에 불리한 제도일 수 있음을 인정했다.¹⁵²

1994년 런던의 한 컨설팅 회사(London Economics)가 작성한 연구보고서는 유럽방송쿼터가 진입장벽으로 작용할 수 있다고 주장했다(Collins et al, 1996).¹⁵³ 값비싼 유럽산 콘텐츠로 기준방송시간의 일정

¹⁵⁰ 회원국은 유럽방송쿼터와 관련해 다음의 세 가지 사항을 집행위원회에 보고해야 했다. ① 자국 채널의 준수현황, ② 쿼터를 지키지 못한 채널의 사유, ③ 앞으로의 개선방안 등이다. European Commission, 1994, op. cit., pp. 6

¹⁵¹ European Commission, 1994, op. cit., pp. 17-18; European Commission, 1996, op. cit., pp. 71; European Commission, 1998, 'Third Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Articles 4 and 5 of the Directive 89/552/EEC', COM (1998) 199 final, pp. 54; European Commission, 2000, op. cit., pp. 8

¹⁵² European Commission, 1996, op. cit., pp. 71; European Commission, 1998, op. cit., pp. 57-58

¹⁵³ Collins, R., Murroni, C., 1996, 'New Media, New Policies: Media and Communications Strategy for the Future', Polity Press in association with Blackwell Publishers Ltd., pp. 124-125

비율을 채워야 하는 규제준응비용의 부담 때문에, 신생 채널의 설립은 감소하고 방송산업의 성장 속도는 둔화되는 반면, 기존 사업자의 시장점유율은 보호받을 수 있다는 것이다. Katsirea(2014) 역시 유럽방송쿼터가 방송시장의 신규 참가자(new entrants)에게 특히 부담스러운 규제일 수 있다고 지적했다.¹⁵⁴

아래의 <표 12>는 영국, 프랑스, 독일, 스페인 등 유럽 4개국의 방송시장 집중도를 조사한 것이다(Motta et al, 1997).¹⁵⁵ 상위 2개사를 기준으로 미국과 비교해 보면, 적게는 1.5배에서 많게는 2배 이상 유럽의 시장집중도가 높았다.

<표 12> 유럽 주요 4국의 방송시장 집중도(1994년)

국가	영국	프랑스	독일	스페인	미국
C ₄	94	91	73	89	70
C ₂	83	80	60	78	39

C₄: 상위4개사, C₂: 상위2개사 시청자점유율, Motta et al(1997)에서 인용

이에 따라 유럽집행위원회는 규제개선에 착수했다. 회원국의 보고서와 방송시장의 변화추이 등을 분석한 결과 개선의 여지가 나타났다는 것이다.¹⁵⁶ 1989년 제정된 국경 없는 방송지침(TVWF89)은 유럽집행위원회가 동(同) 지침의 개정안을 제출하도록 규정하고 있다.¹⁵⁷ 유럽방송쿼터 제2기(1999년~2009년)에 대비한 규제개선의 작업은 1994년 본격화됐다. 한편으로는 상충하는(contradictory or incompatible) 이해관계를 조율하면서, 다른 한편으로는 정책의 효과성을 제고하는 것이 규제개선의 목표였다.¹⁵⁸

¹⁵⁴ Katsirea, I., 2014, op. cit., pp. 302

¹⁵⁵ Motta, M., Polo, M., 1997, op. cit., pp. 303

¹⁵⁶ European Commission, 1995, 'Report on Application of Directive 89/552/EEC and Proposal for amending Council Directive 89/552/EEC', COM(95) 86 final, pp. 26

¹⁵⁷ 국경 없는 방송지침(TVWF89) 제26조

¹⁵⁸ European Commission, 1995, op. cit., pp. 25

유럽집행위원회는 유럽방송쿼터의 궁극적인 목적은 유럽산업의 발전이기 때문에 이런 목적에 맞춰 규제의 구체적 타당성을 높일 수 있다면 높이는 것이 바람직하다고 지적하면서,¹⁵⁹ 다음과 같은 내용을 골자로 한 쿼터개선방안을 제시했다. ① 시장에서 충분한 입지를 확보하고 있는 공·민영의 지상파채널 등은 기존 방침대로 유럽방송쿼터 50%를 준수한다. ② 신생 채널에 쿼터유예기간 3년을 부여한다. ③ 시장에 유럽산 콘텐츠가 부족하다는 사정을 고려해, 영화나 드라마 등 특정 장르의 프로그램을 전체 방송시간의 80% 이상 방영하는 전문채널은 프로그램 구매 예산 등의 25%를 유럽의 산업에 투자하는 조건으로 쿼터규제를 면제한다. ④ 회원국 정부에게 쿼터규제의 재량을 부여한 단서, ‘가능한 범위 안에서’(where practicable)라는 문구를 삭제한다. 즉 쿼터의 강제적 성격을 강화하겠다는 것이다.

유럽집행위원회가 제시한 개선방향은 크게 세 가지로 살펴볼 수 있다. 첫째, 시장에서 충분한 입지를 확보하고 있는 공영방송 등 기존 채널과 시장에 신규로 진입한 신생 채널의 시장지배력 차이를 감안해 일종의 비대칭 규제를 도입하고자 한 것으로 볼 수 있다. 둘째, 지상파 및 종합편성채널과 특정 장르를 전체 방송시간의 80% 이상 방영하는 전문채널이 서로 다른 시장에 종사하고 있다고 보고 “관련시장(relevant market)이 다르면 규제도 다르다”고 하는 동일 서비스·동일 규제의 원칙을 정립하고자 한 것으로 볼 수 있다.

유럽집행위원회는 이런 개선방안이 규제비용은 낮추고 시장경쟁은 촉진해 유럽방송쿼터의 효과성을 제고할 수 있을 것이라고 주장했다.¹⁶⁰ 그러나 쿼터규제를 완화해야 한다는 세력과 반대로 강화해야 한다고 주장하는 세력은 침묵하게 대립했다.

¹⁵⁹ Ibid., pp. 34

¹⁶⁰ Ibid., pp. 36

2) 이념적 대립과 방송쿼터 개혁의 무산

(1) 공영방송과 민영방송의 대립

유럽방송쿼터를 둘러싼 정책갈등은 유럽집행위원회가 개최한 1994년 공청회 자료에서 찾아볼 수 있다.¹⁶¹ 공영방송 대표로 연단(演壇)에 선 Scharf는 “방송은 산업이 아니다”라고 주장했다.

“방송에 산업이라는 단어를 갖다 붙이는 말을 들을 때마다 거북한 감정(uneasy feeling)을 느끼지 않을 수 없습니다. 방송을 산업으로 간주하는 일각의 사고 방식이 우리 유럽을 잘못된 방향으로 이끌까 걱정됩니다. 방송의 핵심역할은 사회에 대한 문화적 기여(cultural commitment)에 있습니다.”¹⁶²

Scharf는 공청회 한달 전 유럽이사회와 유럽의회에 제출된 신자유주의적 성향의 Bangemann보고서(1994)를 비판했다. 정보화 사회로 가는 길은 자유시장경제 밖에 없다는 주문(呪文)에 걸린 것 같은 이 보고서가 유럽의 방송에 대한 역사적 이해와 현실적 감각을 결여했다는 것이다.

“방송에 자유시장경제를 도입한 결과를 보십시오. 시청률 경쟁이 치열해지면서 제작비가 급등하고 있습니다. 방송사뿐 아니라 수신료를 내는 시청자의 부담도 커지고 있습니다. 민영방송에 광고를 하는 기업은 광고비 지출이 늘어난 만큼 상품가격을 올립니다. 이른바 무료방송(free TV)이라고 하는 것은 무료가 아닙니다.”

Scharf는 기존 채널이나 신생 채널의 구별 없이 방송쿼터가 똑같이 적용돼야 한다고 주장했다.

Scharf에 이어 연단에 선 Mougeotte는 민영방송의 부사장이기 이전에 방송산업의 종사자로서 참석했다면서, 10년 전에는 국영방송(state channel)이 더 많았지만 이제는 민영방송이 훨씬 더 많다는 말로 반박

¹⁶¹ European Commission, 1994, ‘Proceeding of the European Audiovisual Conference’

¹⁶² Ibid., pp. 20

의 포문을 열었다. Mougeotte는 유럽의 시청자가 자국산이나 미국산 콘텐츠는 즐겨 보지만 유럽연합의 다른 회원국에서 제작한 방송프로그램은 거의 보지 않는 현실을 직시해야 한다고 지적했다.¹⁶³ 또 유럽의 문화적 정체성을 투영(投影)하는 유럽산 콘텐츠가 존재할 수 있다고 믿는 것은 신화를 신봉하는 것이나 마찬가지라면서, 그물 같은 규제가 방송사의 손발을 묶고 있다고 주장했다.

“매출액의 15%는 드라마 연속극이나 만화영화 등에 투자해야 합니다. 유럽방송쿼터 60%, 자국산 쿼터 40%, 황금 시간대 쿼터, 연간 120 시간의 순수 창작물 쿼터, 음악 쿼터, 쇼(show) 쿼터, 이런 과도한 규제는 비생산적입니다. 콘텐츠 생산을 촉진하는 것이 아니라, 방송사만 축낼 뿐입니다. Channel5가 부도 위기를 견디지 못하고 폐업하게 만든 요인 중 하나도 과도한 규제의 부담이었습니다.”¹⁶⁴

Mougeotte는 규제당국이 콘텐츠 생산 및 유통에 개입하는 프레임 을 자유계약에 의한 사적 자치(私的 自治)의 프레임으로 바뀌야 하며 유럽방송정책의 우선 순위를 시장경제의 확립과 산업의 발전에 뒤야 한다고 주장했다. 유럽방송쿼터에 대해서는 반대의 입장을 분명히 했다. Mougeotte는 유럽의 여러 연구자가 두루 인용한 말로 자신의 주장을 끝맺음 했다.

“우리 방송사에게 콘텐츠를 창조하고 정보를 제공할 자유를 주십시오. 규제와 법령의 구속복(straitjacket)을 입혀서 꼼짝달짝 못하게 만들지 마십시오.”

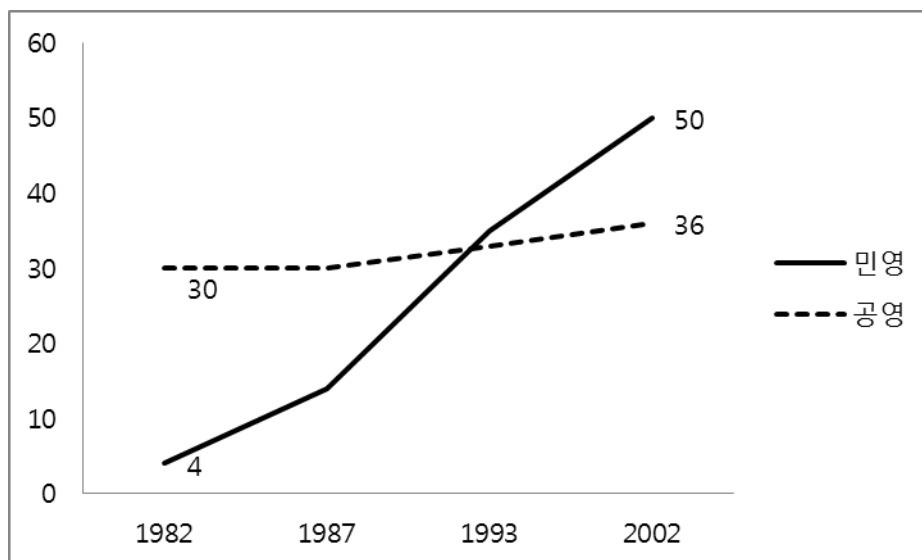
유럽방송쿼터를 둘러싼 공영방송과 민영방송의 첨예한 갈등은 유럽 방송시장의 변화추이를 통해서도 엿볼 수 있다. 유럽방송시장의 자유화가 본격화되기 이전인 1982년 시청자점유율 3% 이상을 기준으로 집계

¹⁶³ 이 점에서는 Scharf도 같은 의견이었다. 자신의 경험에 비춰볼 때 시청자는 자국산 방송물을 선호하며, 유럽의 다른 나라에서 수입된 방송물에는 큰 관심을 보이지 않는다는 것이다. Ibid., pp. 22

¹⁶⁴ Ibid., pp. 25

한 유럽의 공영방송은 30개였다. 반면 민영방송은 4개에 불과했다. 그러나 Scharf와 Mougeotte가 유럽방송쿼터의 규제를 놓고 공청회에서 설전을 벌일 때쯤에는 상황이 달라져 있었다. 공영방송은 33개, 민영방송은 35개였다. 팽팽한 세력구도가 연출된 셈이다. 이어 유럽방송쿼터의 제2기에 속하는 2002년에는 민영방송이 50개로 늘어났다. 시청자점유율 3% 이하의 중소 채널까지 합하면 480여 개에 달했고,¹⁶⁵ 이후에도 공영보다는 민영채널의 증가속도가 빠를 수 밖에 없었다.

<그림 4> 유럽 주요방송채널의 증가 추이



Graham et al(2005)에서 인용, 시청자점유율 3% 이상 기준

(2) Bangemann 보고서와 Think-tank보고서

유럽의 정보화 사회 대응전략을 제시한 Bangemann보고서(1994)와 미디어콘텐츠산업의 진흥전략을 제시한 Think-tank보고서(1994)도 일견 상반돼 보이는 견해를 피력했다. Bangemann보고서(1994)는 유럽연합이 시장메커니즘에 신념을 가져야 하며 보호주의는 산업의 경쟁력을 제고하는 해법이 될 수 없다고 주장했다.¹⁶⁶ 또 정보통신기술 혁신을 비

¹⁶⁵ Graham et al, 2005, op. cit., pp. 42

¹⁶⁶ Bangemann group, 1994, 'Europe and the global information society', Recommendations of the high-level group on the information society to the

롯한 모든 혁명은 불확실성과 단절성 그리고 기회를 만들어 내는데 유럽은 이를 효과적으로 관리해서 발전의 성과를 극대화해야 한다고 강조했다. Bangemann보고서(1994)는 유럽이 세계시장 속에서 경쟁하고 있음을 상기시켰다.

“유럽연합의 경쟁자는 유럽연합이 혁신에 뒤쳐져 산업의 힘(commercial muscle)을 키우지 못할 것이라고 확신한다. 유럽의 우수한 기업은 더 나은 입지를 찾아 고향을 떠나고, 방대한 세계시장에서 유럽이 차지하는 몫은 줄어들 것이라고 믿고 있다. 우리 유럽은 그런 생각이 틀렸음을 보여줘야 한다”¹⁶⁷

Bangemann보고서(1994)는 유럽이 시장이 인도하는 길을 따라 정보화 사회의 미래로 나아갈 수 있으며, 그 여정의 방해물(roadblock)은 경쟁을 위협하는 환경이기 때문에, 정부의 지상과제는 시장경쟁의 수호가 될 것이라고 주장했다. 또 유럽의 미디어콘텐츠산업이 시장의 역동적 발전을 가로막는 각종 규제의 부담에 시달리고 있지만, 머지 않아 현실이 될 정보통신기술의 혁명은 이런 규제를 쓸모 없는(obsolete) 것으로 만들 것이라고 주장했다. 따라서 정책의 최우선 순위는 시장의 경쟁을 보호하고 촉진하는 것이 돼야 한다는 것이다.¹⁶⁸ 그러나 Bangemann보고서(1994)보다 두 달 앞서 유럽집행위원회 등에 제출된 Think-tank 보고서(1994)는 시장메커니즘에 대한 과도한 믿음을 재앙으로 간주했다.¹⁶⁹

“시장이 다 알아서 하니까 내버려 두라는 말인가? 물론 아니다. 그런 충격요법(shock therapy)이 불러온 재앙은 곳곳에서 목격되고 있다”¹⁷⁰

Corfu European Council, pp. 9–12

¹⁶⁷ Ibid., pp. 12

¹⁶⁸ Ibid., pp. 13

¹⁶⁹ Vasconcelos group, 1994, ‘A report by the Think-tank on the audiovisual policy in the European Union’

¹⁷⁰ Ibid., pp. 15

Think-tank보고서(1994)는 유럽의 극장가에서 유럽영화의 점유율이 줄어드는 현실을 지적했다.

<표 13> 유럽영화와 미국영화의 유럽시장점유율

	미국산 영화	유럽산 영화
1960년대	35%	60%
1970년대	44%	55%
1980년대	80%	20%

Think-tank보고서(1994)에서 인용¹⁷¹

Think-tank보고서(1994)는 극장가를 장악한 미국산 콘텐츠가 안방극장, TV로 쇄도하고 있다면서, 시장의 자유화와 과도한 경쟁이 미국산 콘텐츠에 대한 의존도를 심화시켰다고 주장했다. Think-tank보고서(1994)는 유럽방송시장의 당시 상황을 다음과 같이 설명했다.

“시장자유화 속에서 민영방송이 급증했다. 신생 민영방송은 콘텐츠와 재정 모두에서 취약했다. 공영방송은 상대적으로 풍부했다. 그러나 방송시장에 신규로 진입한 경쟁자(new private competitors)를 견제하기 위해 프로그램을 팔지 않았다. 방송시간을 채워야 했던 민영방송사는 할리우드에 의존했다. 미국의 영화와 드라마가 대량으로 구매됐다. 자국의 내수시장에서 제작비를 회수한 미국산 콘텐츠는 유럽의 생산자는 흥내도 낼 수 없는 저렴한 가격에 판매됐다.”¹⁷²

Think-tank보고서(1994)는 방송시장의 경쟁이 치열해지면 질수록 미국산 콘텐츠의 인기는 더 높아졌다고 주장했다. 공영과 민영 채널을 불문하고 비용 대비 시청률(cost/audience performances)이 우수한 프로그램을 선호했는데, 그 결과 미국산 콘텐츠와 자국산 콘텐츠가 주종(主宗)을 이루게 되고 가격 대비 시청률이 낮았던 다른 유럽연합 회원국

¹⁷¹ Ibid., pp. 20

¹⁷² Ibid., pp. 29

의 콘텐츠(non-national European works)는 외면 당했다는 것이다. 방송사 입장에서는 규제를 걱정할 일도 없었다. 자국산이든 수입산이든 유럽연합에서 만들어진 것이면, 모두 유럽산 콘텐츠로 인정받았기 때문이다. 유럽방송쿼터를 100% 자국산 콘텐츠(national European works)만으로 채워도 무방했다. 일종의 제도적 허점이었다. Think-tank보고서(1994)는 유럽방송사의 방송물이 자국산이나 미국산에 편중되는 양극화현상(bipolarization)을 극복하지 못한다면, 유럽방송시장의 창설은 아무런 의미가 없다고 주장했다. 유럽의 산업활동은 자국시장으로 국한되고 있는 반면, 통일된 유럽시장은 미국을 위해 기능하고 있다는 것이다.¹⁷³ 이 보고서는 유럽연합의 자료를 인용해 미국과 유럽의 콘텐츠 무역이 과연 공정한가를 물었다.

“유럽연합의 시청각 콘텐츠 시장은 연평균 6%의 성장률을 기록하고 있다. 세계에서 가장 빠르게 성장하는 곳 가운데 하나이다. 그러나 그 과실(果實)의 대부분은 미국이 가져가고 있다. 1984년 3억 3천만 달러였던 미국의 콘텐츠 수출은 1992년 36억 달러로 10배 이상 늘었다. 미국은 다양한 품목을 유럽에 수출하는데 이 중에서 두 번째로 큰 금액을 차지하는 것이 콘텐츠이다. 유럽연합의 대미 콘텐츠 무역적자는 35억 달러에 달한다.”¹⁷⁴

Think-tank보고서(1994)는 이런 무역불균형을 시정하는 보호정책은 필수적일 뿐 아니라 합법적이라고 강조했다. 유럽에서 방송산업이 자립하는 데는 시간이 필요하다는 것이다. 일단 자립이 가능해지면 Gore 당시 미국 부통령이 강조한 것처럼 자유경쟁이 방송시장의 운영원리가 될 것이며,¹⁷⁵ 유럽의 역량은 자유경쟁을 보호하고 증진하는 데 집중될 것이라는 주장이었다. Think-tank보고서(1994)는 유럽이 문화적 정체성을 지키기를 원한다면 문화적 수세(cultural resistance)에서 벗어나

¹⁷³ Ibid., pp. 17

¹⁷⁴ European Commission, 1993, ‘White paper on Growth, Competitiveness, Employment, The Challenges and Ways forward into the 21st Century’, COM(93) 700, pp. 104

¹⁷⁵ Vasconcelos group, 1994, op. cit., pp. 33

산업적 공세(industrial offensive)를 취해야 한다고 했다. 그리고 이를 위해 유럽방송쿼터는 다음과 같이 개선해야 한다고 주장했다. 첫째, 회원국 정부에게 재량을 주기 위해 삽입한 단서, 즉 ‘가능한 범위 안에서’라는 문구를 삭제해 쿼터의 강제적(compulsory) 성격을 강화한다. 둘째, 유럽방송쿼터를 채울 목적으로 제작비가 저렴한 토크쇼(talk show)나 스튜디오 방송물(studio-based programme)을 남용하지 못하도록 한다. 셋째, 유럽산 콘텐츠를 시청률이 저조한 심야시간 대에 편성하는 것을 방지한다. 넷째, 쿼터를 100% 자국산(national European works)만으로 채워도 무방한 제도적 허점을 개선한다. 유럽연합의 다른 회원국에서 수입된 콘텐츠(non-national European works)를 위한 별도의 쿼터를 설정해, 유럽산 콘텐츠의 역내교역을 활성화한다는 것이다.

(3) 유럽집행위원회 절충안의 무산

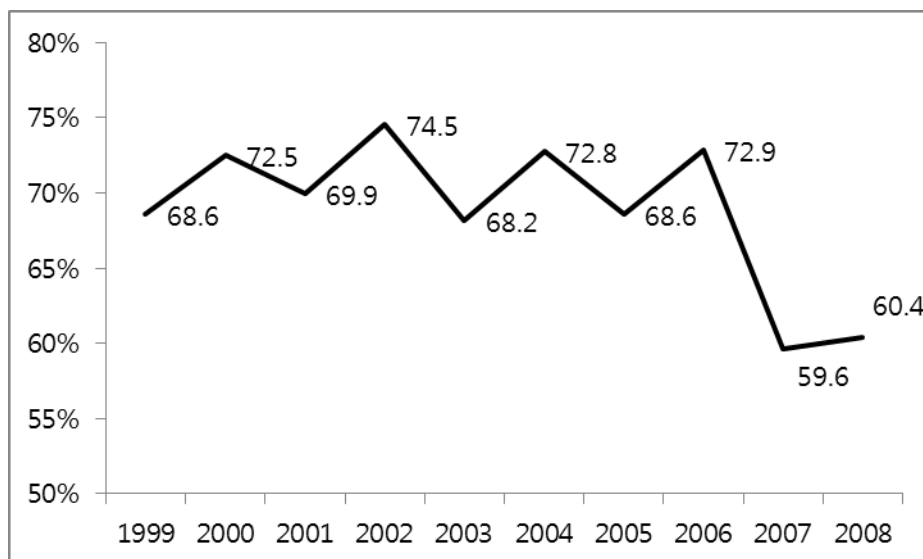
앞서 언급한 유럽집행위원회의 쿼터규제 개선방안은 다음과 같은 내용을 골자로 한 것이었다. ① 시장에서 충분한 입지를 확보하고 있는 공·민영의 지상파채널 등은 기존 방침대로 유럽방송쿼터 50%를 준수한다. ② 신생 채널에 쿼터유예기간 3년을 부여한다. ③ 시장에 유럽산 콘텐츠가 부족하다는 사정을 고려해, 영화나 드라마 등 특정 장르의 프로그램을 전체 방송시간의 80% 이상 방영하는 전문채널은, 프로그램 구매 예산 등의 25%를 유럽의 산업에 투자하는 조건으로 쿼터규제를 면제한다. ④ 회원국 정부에게 재량을 부여한 단서, 즉 가능한 범위 안에서(where practicable)라는 문구를 삭제해 쿼터의 강제적 성격을 강화한다는 것이다. 여기서 ①과 ④는 규제의 유지 및 강화, ②와 ③은 규제완화로 볼 수 있다. 유럽방송쿼터를 둘러싼 이념적 갈등 속에서 유럽집행위원회는 일종의 타협안을 제시한 것으로 보인다. 1996년 유럽의회의 표결에 부쳐졌지만, 자유주의 그룹과 사회주의 그룹의 대립 속에서 무산됐다.¹⁷⁶

¹⁷⁶ European Report, 1996, ‘European Parliament Rejects Television Quotas’

2. 유럽방송쿼터 제2기의 집행경과

유럽집행위원회는 유럽방송쿼터 제2기의 집행실적을 모니터링 하면서 두 가지 지표를 사용했다. 영화, 드라마, 다큐멘터리, 스튜디오물 등을 방영하는 기준방송시간(qualifying transmission hours)에서 유럽산 콘텐츠가 차지하는 비중과 조사대상 채널 가운데 쿼터를 준수한 채널이 차지하는 비중, 즉 순응비율(compliance rate)이다. 1999년에서 2008년까지를 정리하면 아래와 같다.¹⁷⁷

<그림 5> 유럽방송쿼터 제2기의 순응비율 추이



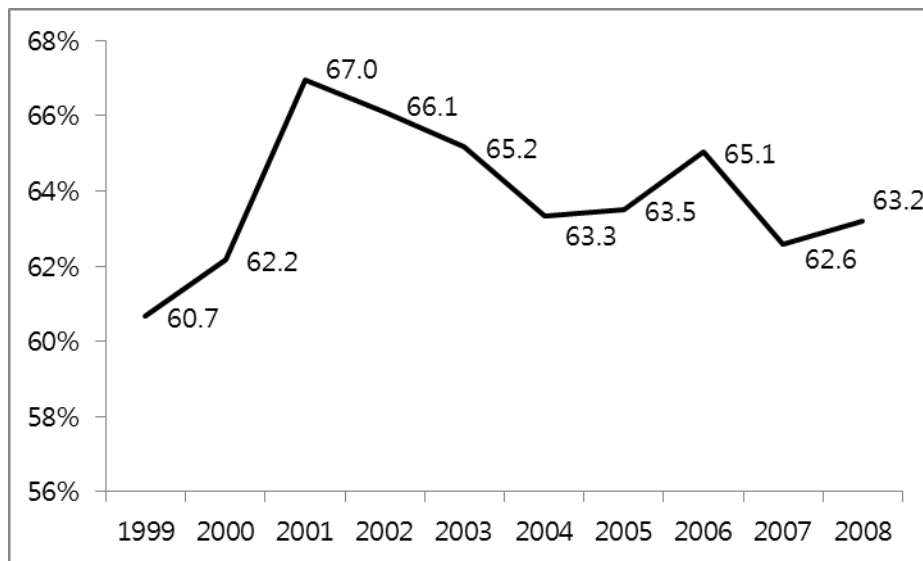
유럽집행위원회 모니터링 보고서(2002, 2004, 2006, 2008, 2010)

유럽방송쿼터 제1기의 순응비율은 71.1%로 마감했지만, 제2기는 2.5%p 가량 떨어진 68.6%로 출발했다. 순응비율이 가장 높았던 2002년에는 74.5%를 기록했다. 제1기의 평균은 69.2%였지만 제2기의 평균은 69.5%로 0.3%p 가량 높아졌다. 그러나 유럽연합 회원국이, 국경 없는 방송지침(TVWF97)이 부여한 재량에 따라, 유럽방송쿼터 적용을 한 시적으로 면제한 일부 채널 등이 있기 때문에, 실제 순응비율은 위 그래

¹⁷⁷ 유럽집행위원회가 1998년부터 2008년까지 집행된 유럽방송쿼터 실적을 모니터링 한 자료(Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Articles 4 and 5 of the Directive 89/552/EEC, as amended by Directive 97/36/EC)를 집계해 정리했다.

프의 수치보다 낮을 것으로 추정된다. 특히 그래프의 추이가 심한 기복을 보이는 것은 신생 채널의 증가 등에 기인하는 것으로 보인다. 예컨대, 2003년 조사대상 채널 가운데 190여 개가 쿼터를 충족하지 못했는데, 이 중 공영방송은 4개에 불과했다. 나머지 97.9%의 채널은 민영방송이었다.¹⁷⁸

<그림 6> 유럽산 콘텐츠의 기준방송시간 비중 추이



유럽집행위원회 모니터링 보고서(2002, 2004, 2006, 2008, 2010)

유럽집행위원회는 기준방송시간에서 유럽산 콘텐츠가 차지하는 비중이 60%를 넘어서는 안정기에 접어들었으며, 조만간 65% 수준도 가능할 것 같다고 전망했다.¹⁷⁹ 또 1990년대 후반 들어 긍정적 변화의 조짐도 일부 나타났다. 황금시간대에 방영되는 방송픽션물의 원산지를 분석한 결과 유럽산이 미국산을 크게 앞서는 것으로 나타났다(Spada,

¹⁷⁸ European Commission, 2006, 'Seventh Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Articles 4 and 5 of the Directive 89/552/EEC as amended by Directive 97/36/EC', COM (2006) 459 final, pp. 167-179

¹⁷⁹ European Commission, 2008, 'Eighth Communication on the application of Articles 4 and 5 of Directive 89/552/EEC, as amended by Directive 97/36/EC, COM (2008) 481 final, pp. 8

2002).¹⁸⁰ 아래의 표는 유럽방송쿼터 제2기가 시작될 무렵인 1999년 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아 등의 방송픽션물에서 유럽산과 미국산이 차지하는 비중을 정리한 것이다.

<표 14> 유럽 황금시간대 방송픽션물의 원산지 비중

원산지	자국산(%)	미국산(%)
영국	62	37
프랑스	71	29
독일	70	30
이탈리아	46	30

Spada (2002)에서 인용, 1999년

Spada(2002)는 공영 및 민영채널이 시청률 경쟁에서 우위를 점하기 위해 황금시간대에 자국산 드라마를 집중 편성한 결과로 보인다고 분석했다.¹⁸¹ Kiefl(2003)은 캐나다 방송통신위원회(CRTC)에 제출한 보고서에서 영국, 프랑스, 독일 등의 황금시간대에서 자국산 방송픽션물이 미국산을 앞지르고 있다고 전했다. 또 호주에서는 아직도 황금시간대 방송픽션물의 75%가 미국산이라고 지적했다.¹⁸² 영국 상원 통신위원회는 2010년의 보고서에서 황금시간대에 미국산 드라마 등이 많이 방영됐던 1970년대와 비교하면 상전벽해의 변화(sea-change)가 일어났다고 주장하면서,¹⁸³ 다음과 같은 ITV 관계자의 말을 인용했다.

¹⁸⁰ Spada, C., 2002, 'European Original Fiction: A National Resource and Different Ways of Self-Representation', Canadian Journal of Communication vol. 27 issue 2/3, pp. 197-207

¹⁸¹ Spada, 2002, ibid., pp. 205

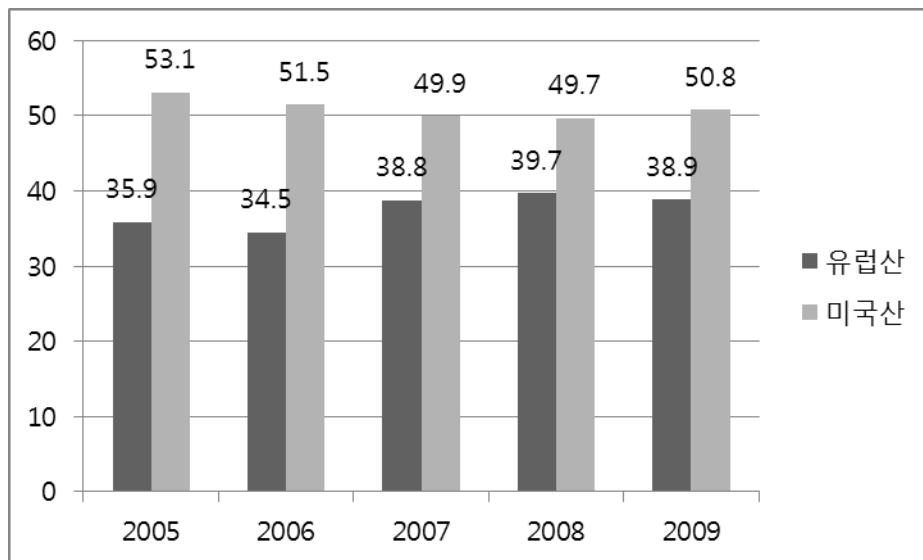
¹⁸² Kiefl, B., 2003, 'International TV programming and audience trends 1996 - 2001', A report prepared for the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, 2003, pp. 20

¹⁸³ Select Committee on Communications appointed by the House of Lords, 2010, 'The British film and television industries—decline or opportunity?', HL Paper 37-I, pp. 48

“당시에는 “하와이 파이프-0”, “코잭” ‘스타스키와 허치’, ‘6백만 달러의 사나이’, ‘다이너스티’, ‘달라스’ 등이 인기였습니다. 그러나 지금은 영국산 콘텐츠인 ‘닥터 마틴’, ‘베니돔’, ‘픽서’, ‘더 빌’ 등이 미국산보다 더 인기를 끌고 있습니다.”

그러나 황금시간대(prime time)와 비황금시간대(non-prime time)의 모두를 감안한 방송시간대에서 미국산 콘텐츠의 강세는 2010년뿐 아니라 그 이후에도 여전했다. 유럽산보다 가격이 저렴한 미국산 콘텐츠는 큰 광고수익을 기대하기 힘든 비황금시간대용 방송물로도 적합했기 때문이다. 아래의 <그림 7>은 유럽방송권터 제2기가 끝나갈 무렵인 2005년부터 2009년까지 유럽의 주요 방송사가 방영한 픽션물 중에서 유럽산 및 미국산 콘텐츠가 차지하는 비중을 정리한 것이다. Kanzler(2008)와 Lange(2014) 등의 연구가 인용한 유럽시청각연구소의 자료를 합본한 것으로 2005년과 2006년은 11개 나라 118개 채널, 2007년부터 2009년까지는 15개 나라 133개 채널이 분석대상이었다.¹⁸⁴

<그림 7> 유럽 픽션물 방송 중 유럽 및 미국산의 비중(%)



¹⁸⁴ Kanzler et al, 2008, ‘The place of third country film and audiovisual works in European markets’, European Audiovisual Observatory, pp. 14; Lange, A., 2014, op. cit., pp. 292

유럽방송쿼터로 인해 재정적 부담이 가중된다는 방송사의 주장은 제1기에 이어 제2기에도 이어졌다. “유럽산 콘텐츠의 가격이 비싸다, 가격경쟁력을 갖춘 콘텐츠가 충분하지 않다, 사업 초기여서 방송쿼터가 부담스럽다”는 등의 주장이 지속적으로 제기됐다. 또 여러 채널을 가진 방송사가 늘면서, 개별 채널로 보면 방송쿼터를 충족하지 못하지만 방송사 전체로 보면 쿼터를 충족하는 사례가 생겨났다.

그러나 유럽집행위원회는 정상참작의 여지가 없다고 밝혔다. 비인기 채널에 유럽산 콘텐츠를 몰아넣고 다른 채널은 미국산 콘텐츠를 집중 편성하는 등의 규제회피가 우려된다는 것이다.¹⁸⁵ 특히 유럽산 콘텐츠의 가격이 너무 비싸서 방송쿼터를 준수하기 어렵다는 주장은 용납할 수 없다고 일축했다.¹⁸⁶ 유럽의 미디어콘텐츠산업을 진흥한다는 목적에 비춰볼 때 그 정도의 비용은 감내해야 한다는 취지로 해석된다.

3. 소결: 유럽방송쿼터 규제개혁 무산의 의미

유럽집행위원회는 유럽방송쿼터의 규제개선을 시도했다. 집행실적을 모니터링 한 보고서와 방송시장의 변화추이 등을 분석한 결과 제도개선 의 여지가 드러났다는 것이다. 유럽방송쿼터의 집행과정에서 환류(feed-back)된 제도개선의 필요성, 즉 정책문제는 제1기의 집행경과에서 살펴볼 수 있다. 기존 공영채널은 쿼터규제의 유무와 상관없이 이미 충분한 비중의 유럽산 콘텐츠를 방송하고 있었다. 그러나 상업채널, 특히 자체(in-house) 제작능력이 취약한 중소 민영채널은 규제준수비용의 경제적 부담에 시달렸다. 유럽집행위원회는 방송시장의 참가자 사이에서 쿼터규제의 유·불리가 엇갈리는 현상을 양분화(dichotomy)라는 개념으로 설명했다. 즉, 유럽방송쿼터가 기존 참가자인 공영방송에게는 유리하지만, 신규 참가자인 민영방송에게는 불리한 정책문제를 드러냈다는 것이다.

¹⁸⁵ European Commission, 2006, op. cit., pp. 19

¹⁸⁶ European Commission, 2010, ‘Ninth Communication on the application of Articles 4 and 5 of Directive 89/552/EEC as amended by Directive 97/36/EC and Directive 2007/65/EC’, COM (2010) 450 final’, SEC(2010) 995 final, pp. 7

따라서 유럽집행위원회의 쿼터규제개선안은 방송시장의 신규 참가자에게 순응비용의 부담을 덜어주는 것에 무게를 두고 있었다. 1990년대 이후 증가해온 전문채널(thematic channel)은 프로그램 구매예산 등의 25%를 유럽의 콘텐츠산업에 투자하는 조건으로 쿼터규제를 면제하고, 신생 채널에게는 쿼터규제 유예기간 3년을 부여함으로써, 시장지배력 차이를 감안한 비대칭 규제를 도입하고자 한 것이다. 유럽집행위원회는 이런 개선방안이 방송시장의 공정한 경쟁(fair competition)를 촉진해 줄 것으로 기대한다고 밝혔다.

그러나 방송의 목적과 기능에 대한 이념적 갈등은 유럽방송쿼터 규제를 개선하고자 했던 유럽집행위원회의 시도를 무산시켰다. 유럽집행위원회가 개최한 공청회에서 공영방송의 대표로 연단에 선 Scharf는 방송은 산업이 아니라고 주장했다. 방송을 산업이라고 부르는 말을 들을 때마다 거북함을 느낀다면서, 방송의 주된 목적은 사회에 대한 문화적 기여에 있다고 강조했다. 즉 방송의 핵심적 역할은 사회적 가치재(merit goods)로 여겨지는 콘텐츠를 공급하는 데 있다는 것이다.¹⁸⁷ 따라서 Scharf는 기존 또는 신생 채널의 구분 없이 유럽방송쿼터가 똑같이 적용돼야 한다고 주장했다.

반면 민영방송의 대표로 나선 Mougeotte는 산업으로서의 방송을 부각시켰다. 10년 전에는 공영방송이 더 많았지만 지금은 민영방송이 2배 더 많다면서, 일자리 창출과 경제성장에서 신생 민영채널의 비중이 커지고 있음을 지적했다. 또 방송을 옥죄는 규제의 구속복(straitjacket)을 풀어서 산업의 성장을 촉진해야 한다고 주장했다. 유럽방송정책의 우선 순위를 자유계약의 프레임에 의한 시장경제 확립에 뒤야 한다는 Mougeotte의 주장은 시장메커니즘에 대한 신념을 강조한 Bangemann 보고서(1994)의 취지와도 일맥상통한다.

그러나 1990년대 중반 유럽에서 이런 주장이 정치적 영향력을 발휘하는 데는 한계가 있었다. 당시는 대미 콘텐츠 무역적자가 급속히 불어나던 시기였다. Think-tank보고서(1994)는 유럽연합이 문화적 수세

¹⁸⁷ 제2장 1절, pp. 9 참조

에서 벗어나 산업적 공세(industrial offensive)를 취해야 한다면서 유럽 방송쿼터의 집행을 책임지는 회원국 정부에게 재량을 주기 위해 삽입한 단서, 즉 가능한 범위 안에서(where practicable)라는 문구를 삭제해 쿼터의 강제적 성격을 강화해야 한다고 주장했다. 유럽집행위원회는 한편으로는 규제순응비용을 완화하면서 다른 한편으로는 강제적 성격을 강화하는 방안을 혼합해, 유럽방송쿼터의 개선방안을 유럽의회에 제출했다. 그러나 의회 내 자유주의 그룹과 사회주의 그룹의 대립 속에서 무산됐다.

앞서 선행연구에서 언급한, ‘유럽방송쿼터 정책목적의 모호성’은¹⁸⁸ 이런 이념적 갈등과 무관하지 않아 보인다. Vedung(1997)은 정책목표의 모호성(obscurity)이 4가지 맥락에서 비롯된다고 지적한다.¹⁸⁹ ① 목표에 대한 다툼을 감추기 위한 모호성(Disunity), ② 시간과 지식 등의 부족으로 인한 모호성, ③ 목표는 합의됐으나 진정한 속내를 숨기기 위한 모호성(Unity), ④ 부당한 의도를 은닉하기 위한 모호성 등이다. 이 가운데 유럽방송쿼터의 모호성은 ①과 ②의 유형에 속한다고 볼 수 있다. 즉, 예측하기 힘든 정보통신기술의 발전 속에서 유럽방송쿼터의 정책 목적을 두고 문화적 가치와 산업의 논리가 충돌하는 복잡한 양상이 전개됐다는 것이다.

유럽집행위원회는 뉴스와 스포츠 프로그램 등을 제외한 기준방송시간에서 유럽산 콘텐츠가 차지하는 비중이 60%를 상회하는 등 유럽방송쿼터가 안정기에 접어 들었다고 주장했다. 그러나 미국산 방송픽션물의 강세는 유럽방송쿼터 제2기가 끝날 무렵까지 계속되는 등 정책산출과 효과의 괴리는 좁혀지지 않았다. Think-tank보고서(1994)는 유럽방송쿼터를 영화나 드라마가 아닌 토크쇼(talk show)나 스튜디오 방송물(studio-based programmes)로 채우지 못하도록 하고, 시청률이 저조한 심야시간에 편성하는 것도 방지해야 한다고 주장했다. 실제로 그런 현상이 빚어졌을 수 있음을 시사한다고 볼 수 있다.

¹⁸⁸ 제2장 1절, pp. 25-25참조

¹⁸⁹ Vedung, E., 1997, op. cit., 223-226; Birkland(2011)는 “정책목표는 명시적(explicit) 언명으로 제시될 수도 있지만, 역사적 맥락 속에 찾아야 하는 암묵적(implicit) 형태일 수도 있다”고 주장한다. Birkland, A., 2011, ‘An introduction to the Policy Process’, 3rd edition, M.E.Sharpe, pp. 236-241

제3절 유럽방송쿼터 제3기 (2010년 이후)

1. 뉴미디어 서비스의 규제 논란

유럽방송쿼터 제3기에 적용된 시청각미디어 서비스지침(AVMS)은 2007년 채택됐다. 경과기간을 거쳐 2010년 시행됐다. 유럽집행위원회는 시청각미디어 서비스지침(AVMS)을 채택하기 4년 전인 2003년부터 유럽방송쿼터 제2기에 적용된 국경 없는 방송지침(TVWF97)의 개정의사를 밝혔다.¹⁹⁰ 디지털 혁명 속에서 매체와 채널이 급증하고, 주문형 비디오(on-demand video)와 같은 양방향(interactive) 서비스가 확대되는 등 방송시장과 비즈니스 모델에 상당한 변화가 일어나고 있기 때문에, 관련 공청회 등을 거쳐 늦어도 2004년 초까지는 개정안을 내놓겠다는 것이다.¹⁹¹

유럽방송쿼터의 규제를 둘러싼 논란은 다시 가열됐다. 유럽집행위원회는 이 논란을 2003년의 보고서에서 요약하고 있다.¹⁹² 전통적 방송서비스, 즉 선형 서비스(linear service)로 분류되는 지상파, 케이블 및 위성 채널 등에 대해서는 유럽방송쿼터 제2기를 앞두고 벌어진 것과 유사한 논란이 재연됐다. 규제강화를 주장하는 쪽은 기준방송시간의 최대 75%로 쿼터를 확대하고, 유럽의 콘텐츠산업 진흥을 위한 투자 의무도 추가로 부여하자고 했다. 반면 규제완화를 주장하는 쪽은 유럽방송쿼터를 폐지하는 목적으로 투자 의무를 도입하자고 맞섰다. 즉, 투자 의무를 도입하는 대신 전문채널 등에 대한 쿼터는 폐지하자는 것이다. 신생 채널 등에 대해서는 일정 기간 유럽방송쿼터 적용을 유예해야 한다는 주장이 다시 거론됐다.

¹⁹⁰ European Commission, 2003, 'Fourth Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, on the application of Directive 89/552/EEC', COM (2002) 778 final, pp. 29

¹⁹¹ Ibid., pp. 29

¹⁹² European Commission, 2003, 'Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, the Future of European Regulatory Audiovisual Policy', COM (2003) 784 final, pp. 17-18

유럽집행위원회는 갈등 끝에 대다수가 현상유지(status quo)를 선호했다고 밝혔다. 따라서 유럽방송쿼터 개정의 주된 관심은 선형 서비스가 아닌 비선형 서비스, 즉 인터넷 등을 통한 주문형 비디오 등 양방향 서비스에 모아졌다. 전통적 방송서비스에 적용되는 쿼터규제를 인터넷으로 확대할 것인지의 여부에 논란이 집중된 것이다. 유럽집행위원회에 따르면 방송제작자(producers) 등은 인터넷 서비스에도 유럽방송쿼터가 적용돼야 한다고 주장했지만, 방송사 경영진과 인터넷 서비스 공급업자 등은 성급한(premature) 쿼터규제가 새롭게 등장하는 서비스산업의 발전을 저해할 것이라고 우려했다.

2. 수평적 규제 of 탄생

유럽연합 회원국 대표기구인 유럽이사회(Council of Europe)는 유럽집행위원회보다 한발 앞서 인터넷을 활용한 주문형 비디오 등 양방향 서비스, 즉 뉴미디어 서비스에 대한 규제방안을 논의했다. 유럽이사회는 2001년 ‘진화하는 방송환경과 국경 없는 방송에 관한 유럽협약’을 주제로 세미나를 열었다. 네덜란드 대학의 법학 교수인 McGonagle는 “텔레비전 규제가 뉴미디어로 확장돼야 하는가”라는 제목의 발제문에서,¹⁹³ “시대는 디지털의 미래로 향하고 있는데 규제는 아날로그적 사고방식에 매여 있다(Though the future is digital, our thinking about regulation is analogue)”고 하는 Noveck(1999)의 말을 인용하면서,¹⁹⁴ 양방향(interactive) 서비스의 도입으로 소비자 선택이 증대될 수록 방송규제의 영향력은 감소할 수 밖에 없으며, 미디어 산업의 국제화 속에서 뉴미디어 서비스에 쿼터를 적용하는 것은 산업의 성장과 발전에 악영향을 끼칠 수 있다고 주장했다.¹⁹⁵

¹⁹³ McGonagle, T., 2001, ‘Does the Existing Regulatory Framework for Television Apply to the New Media’, Report for Expert Seminar on “The European Convention on Transfrontier Television in an Evolving Broadcasting Environment”

¹⁹⁴ Ibid., pp. 7

¹⁹⁵ Ibid., pp. 13

2003년 독일의 변호사인 Grünwald는 방송과 뉴미디어 서비스에 대한 규제개선방안을 유럽이사회(Council of Europe)에 제출했다.¹⁹⁶ Grünwald는 세 가지 방안(option)을 제시했다. 첫째, 지상파와 위성 및 케이블 채널 등 전통적 의미의 방송만 기존 방침에 따라 규제하고, 주문형 비디오 등 뉴미디어 서비스는 규제하지 않는 방안이다. 둘째, 수평적(horizontal) 규제방안이다. 방송과 뉴미디어 규제를 하나의 틀 속에 통합하되, 뉴미디어 서비스에 대해서는 방송보다 완화된 규제를 적용한다. 셋째, 방송과 뉴미디어를 분리해 각각 다른 규제체계를 적용하는 수직적(vertical) 규제방안이다. 방송은 기존의 국경 없는 방송지침(TVWF)에 따라 규제하고, 주문형 비디오 등 뉴미디어 서비스에 대해서는 새로운 규제방안을 마련한다는 것이다. Grünwald는 그러나 수평적·수직적 규제의 어느 경우에도 뉴미디어 서비스에 유럽방송쿼터를 확대 적용하는 것은 적절치 않다고 주장했다. 정치적, 문화적 이유로 인해 쿼터를 유지하고자 한다면, 지상파, 위성 및 케이블 채널 등 전통적 의미의 방송에 국한해 적용하는 것이 적절해 보인다는 것이다.¹⁹⁷

인터넷 등을 통한 주문형 비디오 서비스가 전통적 의미의 방송과 다른 핵심적 특징은 소비자가 보고 싶은 콘텐츠를 골라서 본다는 데 있다. 이 뉴미디어 서비스의 쿼터규제에 대한 부정적 견해는 심지어 유럽 방송쿼터의 강화를 주장한 바 있는 Think-tank보고서(1994)에서도 나타난다. 이 보고서는 뉴미디어 쿼터규제를 시행한다 하더라도 정책효과의 실현가능성이 높지 않을 것으로 예측했다.¹⁹⁸ 즉, 사업자가 서비스하는 주문형 비디오(video-on-demand)의 목록에 유럽방송쿼터를 설정하고 일정 비율 이상 유럽산 콘텐츠를 등재(登載)하도록 강제하는 경우에도 정책의 효과성은 높지 않을 가능성이 크다는 것이다. 미국산 콘텐츠를 선호하는 소비자의 선택을 막지 못한다는 근본적 한계 때문이다.

¹⁹⁶ Grünwald, 2003, 'European Convention on Transfrontier Television, Standing Committee on Transfrontier Television, Final report', T-TT(2003)2

¹⁹⁷ Ibid., pp. 21

¹⁹⁸ Vasconcelos group, 1994, op. cit., pp. 30

3. 시청각미디어 서비스지침의 제정과 규제 현황

논란 끝에 국경 없는 방송지침(TVWF97)이 개정돼, 2007년 시청각미디어 서비스지침(AVMS)이 제정됐다.¹⁹⁹ Grünwald가 유럽이사회에 보고한 방안 중 두 번째, 즉 방송과 뉴미디어에 대한 규제를 하나의 틀 속에 통합하되, 뉴미디어 서비스에 대해서는 방송보다 완화된 규제를 적용하는 방안이 채택됐다. 이에 따라 지상파, 위성 및 케이블 채널 등 전통적 의미의 방송에 대한 쿼터는 유지됐다.

그러나 주문형 비디오 등 뉴미디어 서비스에 대한 쿼터규제는 선언적 수준에 그쳤다. 시청각미디어 서비스지침(AVMS)은 회원국은 가능한 범위 안에서 자국 내 주문형 비디오 서비스 사업자(on-demand video service provider)가 유럽산 콘텐츠의 생산과 유통을 촉진할 수 있도록 노력해야 한다고 규정했다.²⁰⁰ 또 회원국의 이런 노력은 주문형 비디오 서비스 사업자에게 유럽의 콘텐츠산업 진흥을 위한 투자 및 구매의무를 부과하거나, 서비스 목록의 일정 비율 이상을 유럽산 콘텐츠에 할당하거나, 목록에 등재된 유럽산 콘텐츠의 가시성(prominence)을 높이는 방안 등을 통해 실현될 수 있다고 예시했다.

유럽집행위원회는 시청각미디어 서비스지침(AVMS)의 제정을 앞두고 배포한 2006년 설명자료에서, 이 규정은 뉴미디어 서비스에 대해 유럽방송쿼터를 도입하지 않은 것이라고 밝혔다. 기준방송시간의 절반(a majority proportion)과 같은 구체적인 기준이 없고, 쿼터의 집행방식을 특정하지도 않았다는 것이다.²⁰¹ 또 소비자가 콘텐츠를 골라서 감상하는 뉴미디어 서비스의 특성을 감안할 때, 쿼터는 실현가능하고 적절한 정책 도구일 수 없으며, 무리한 정책집행은 비생산적인(counterproductive) 부작용을 초래할 수 있다는 것이다.

¹⁹⁹ 회원국의 자국법 반영시한은 2009년 12월이었으며 2010년부터 본격 시행됐다.

²⁰⁰ AVMS 제13조 1항

²⁰¹ European Commission, 2006, 'The modernization of the Television without Frontiers Directive: Frequently asked questions', MEMO/06/419, pp. 8-9

유럽집행위원회는 새롭게 싹 트는 유럽의 뉴미디어산업에 과도한 규제(excessive regulation)의 부담을 지우지 않도록 한 취지의 결정이었다고 설명했다. 유럽은 규제준응비용을 줄이고 시장진입의 문턱을 낮춰서(lower entry thresholds), 보다 많은 사업자가 시장에 참여할 수 있도록 하는 것이 산업의 역동적(vibrant) 발전을 위한 첩경이 됨을 믿는다는 것이다.

4. 소결: 규제강화와 완화의 양면성

시청각미디어 서비스지침(AVMS)의 규제개선방향을 놓고 일률적으로 강화나 완화를 논하는 것은 적절치 않을 수 있다. 시청각미디어 서비스지침(AVMS)은 본질적으로 서로 다른 두 가지 규제로 구성되어 있기 때문이다.

앞서 선행연구에서 좁은 의미의 규제를 특정 행위를 금지하거나 강제하는 것으로 정의한 바 있다.²⁰² 시청각미디어 서비스(AVMS)에서 특정 행위의 금지란 음란, 폭력, 차별 등의 콘텐츠 유통을 금지하는 것을 말한다. 시청각미디어 서비스지침(AVMS)은 이런 금지와 관련해 주문형 비디오 등 뉴미디어 서비스 역시 전통적 의미의 방송과 동일하게 규제대상이 된다고 규정하고 있다. 따라서 시청각미디어 서비스지침(AVMS)은 뉴미디어 서비스의 음란, 폭력, 차별 등에 관한 규제를 강화했다고 볼 수 있다.

그러나 특정 행위의 강제, 즉 유럽방송쿼터 등에 대해서는 규제를 강화했다고 볼 수 없다. 뉴미디어 서비스에 대한 시청각미디어 서비스지침(AVMS)의 쿼터규제는 선언적 수준에 그쳤다. 또 유럽집행위원회는 이 선언적 규정이 가진 의미가 “유럽방송쿼터를 도입하지 않은 것(This provision does not introduce quotas)”이라고 밝혔다. 진입 장벽이 낮은(lower entry thresholds) 시장여건을 조성해 보다 많은 사업자가 참여하도록 함으로써, 유럽산업의 역동적(vibrant) 발전을 이끌어 내기 위한 조치였다는 것이다. 따라서 시청각미디어 서비스지침(AVMS)의 특정

²⁰² 제2장 1절, pp. 5 참조

행위의 강제에 관한 규제는 완화됐다고 볼 수 있다. 유럽연합의 이런 결정은 정책학습의 결과로도 보인다. 유럽집행위원회는 신생 산업에게 과도한 규제와 순응비용의 부담을 지우지 않기 위한 결정이었다고 밝히고 있다. 그리고 1980년대 유럽의 신생 산업은 상업방송이었다.

프랑스와 이탈리아 등은 인터넷을 통한 주문형 비디오 서비스 등 뉴미디어 서비스에 대해 유럽방송쿼터를 시행하고 있다. 규제 수준이 가장 높은 프랑스의 경우, 콘텐츠산업 진흥을 위한 투자의무를 부과하는 한편 서비스 목록의 일정 비율 이상을 유럽산 콘텐츠에 할당하도록 하고 있다. 또 프랑스어 쿼터 40%도 방송과 동일하게 적용한다. 그러나 동시에 매출액 등에 따라 쿼터규제의 부담을 차별화하는 비대칭 규제의 특징도 보이고 있다. 이탈리아는 투자의무만을 부과하고 있다. 다른 회원국 대부분은 관망세를 취하고 있다.

제4장 유럽방송쿼터의 정책평가

제1절 유럽방송쿼터의 정책비용

1. 신생 방송사에 대한 진입장벽

유럽집행위원회는 1991년과 1992년을 모니터링 한 첫 보고서에서 시청자접유율이 높은 기존 지상파채널은 유럽방송쿼터의 기준을 여유 있게 충족하고 있다고 밝혔다.²⁰³ 유사한 언급은 1993년과 1994년을 모니터링 한 보고서에서도 찾아볼 수 있다. 주요 지상파채널(mainstream terrestrial broadcaster)의 대다수가 뉴스와 스포츠 등을 제외한 기준 방송시간의 50%를 훌쩍 넘겨(by a considerable margin) 유럽산 콘텐츠를 방영하는 현상이 거의 모든 회원국에서 관찰됐다는 것이다.²⁰⁴

따라서 1990년대 초 유럽방송시장의 기존 참가자라 할 수 있었던 주요 공영방송은 유럽방송쿼터 충족에 큰 어려움이 없었던 것으로 보인다. 1995년과 1996년 중 어느 한번이라도 쿼터를 준수하지 못한 채널은 82개였는데, 공영방송은 포르투갈의 Canal1이 유일했다. 나머지 81개가 민영방송이었다.²⁰⁵ 또 2003년과 2004년 중 어느 한번이라도 쿼터를 준수하지 못한 채널은 282개였는데, 공영방송은 키프로스, 아일랜드, 오스트리아, 스페인의 일부 공영채널 등 5개였다. 나머지 98.2%의 채널이 민영방송이었다.²⁰⁶ 이런 현상은 유럽방송쿼터 집행 전반에 걸쳐 나타났다. 주요 지상파채널 중 공영방송은 기준치를 상회하는 80% 안팎에서 쿼터를 충족했지만, 대부분 1980년대 설립된 상업방송은 50% 부근에 머물렀다.²⁰⁷ 1995년과 1996년을 모니터링 한 유럽집행위원회 보고서는, 신생 상업채널이 쿼터를 준수하지 못하는 사정과 관련해 다음과 같이 지적했다.

²⁰³ European Commission, 1994, op. cit., pp. 17

²⁰⁴ European Commission, 1996, op. cit., pp. 1

²⁰⁵ European Commission, 1998, op. cit., pp. 70-72

²⁰⁶ European Commission, 2006, op. cit., pp. 167-179

²⁰⁷ Graham et al, 2009, op. cit., pp. 173

“일부 방송이 쿼터를 충족하지 못하는 가장 큰 이유 중 하나는 해당 방송이 신생 채널(recently-established channel)이라는 사실에서 비롯된다. 사업 초기 단계의 채널은 저렴하고 신속히 공급될 수 있는 방송물을 필요로 한다. 그러나 대부분의 경우 이런 조건을 만족하는 것은 유럽산이 아니다. 이런 신생 채널은 사업이 성숙하고 시청자점유율이 일정 수준(a certain maturity threshold)에 도달한 뒤에야, 유럽산 콘텐츠의 제작을 위한 적극적 투자를 감행한다.”²⁰⁸

그러나 시청자점유율 확대에 큰 영향을 끼치는 드라마 등 픽션물의 가격은, 자국에서 제작된 콘텐츠(national European works)와 다른 회원국에서 수입된 콘텐츠(non-national European works)를 불문하고, 유럽산이 미국산보다 높았다. 반면 가격 대비 시청률은 미국산에 미치지 못해, 사업 초기의 수익성 전망을 어둡게 했다.²⁰⁹ 때문에 앞서 인용한 런던 컨설팅 회사(London Economics)의 연구보고서는 유럽방송쿼터가 진입장벽으로 작용할 수 있다고 주장했다.²¹⁰ 값비싼 유럽산 콘텐츠로 방송시간의 일정 비율 이상을 채워야 하는 규제순응의 부담 때문에 신생 채널의 설립이 감소할 수 있다는 것이다. Marneffe(2011) 등은 규제비용의 유형을 구분하면서 진입장벽 등으로 인한 효율성의 감소를 간접비용으로 분류했다.²¹¹

2. 콘텐츠 공급난(supply problem)

뉴스나 스포츠 등을 집중 편성하는 전문채널은 유럽방송쿼터의 영향을 크게 받지 않았다. 뉴스, 스포츠, 게임, 문자서비스, 광고, 홈쇼핑 등을 제외한 나머지 방송시간, 즉 영화, 드라마, 애니메이션, 다큐멘터리, 스튜디오물 등의 방송시간을 기준으로 쿼터가 적용되기 때문이다. 반면 영화, 드라마 등을 집중 편성하는 전문채널은 유럽방송시장에서 적당한

²⁰⁸ European Commission, 1998, op. cit., pp. 52

²⁰⁹ European Commission, 1994, op. cit., pp. 18

²¹⁰ 제3장 2절, pp. 46-47 참조

²¹¹ Marneffe W., Vereeck, L., 2011, ‘The meaning of regulatory costs’, European Journal of Law and Economics, vol. 32, issue 3, pp. 353

콘텐츠를 구하기가 어렵다고 주장했다. 특히 영화전문채널은 극장가에서 인기몰이를 한 영화를 그 직후에 방영해야 수익성을 극대화할 수 있었다. 그러나 유럽집행위원회가 인정하는 것처럼 이런 영화의 대부분은 유럽산 제작물이 아니었다.²¹²

유럽집행위원회는 시장에 마땅한 물건이 없다고 하소연하는 유료전문채널 등의 문제를 인지하고 있었다. 당시 급증하던 신생 방송의 상당수가 전문채널이었기 때문이다. 유럽연합은 방송쿼터가 산업의 성장에 지장을 초래하고 있다는 비판을 의식한 듯, 유럽콘텐츠산업의 경쟁력을 제고하기 위해 미디어 프로그램(MEDIA programme)이 시행되고 있다고 밝혔다.²¹³ 유럽산 콘텐츠의 경쟁력을 제고해 전문채널 등의 공급난(supply problem)을 해소할 수 있도록 최선을 다하고 있다는 뜻으로 보인다. 그러나 미디어 프로그램의 성과가 실현되는 것은 먼 미래의 일이었고 수익성은 당장의 문제였다.

더구나 ‘미디어 프로그램의 효과성’에 대한 논란도 적지 않았다. 공적 재원 도움 없이는 생존할 수 없는 한계기업이 금융지원으로 연명하는 시장구조의 왜곡이 초래되고 있다는 논란이었다. Henning (2005) 등은 1996년과 2000년 사이 스페인 영화생산량은 8% 늘었지만 영화제작사는 216% 급증했다고 지적했다. 중소제작사 지원에 치중한 ‘미디어 프로그램’이 문화적 다양성의 확보에 기여하고 있는지는 몰라도, 유럽시장에서 미국의 지배(US domination)를 극복한다는 산업정책상의 목표는 달성하지 못하고 있는 것으로 보인다는 주장이었다.²¹⁴

²¹² European Commission, 1998, op. cit., pp. 57-62

²¹³ European Commission, 1996, op. cit., pp. 10; MEDIA 프로그램은 유럽연합이 미디어콘텐츠산업의 경쟁력을 제고하기 위해 1991년 도입한 진흥정책으로, MEDIA I(1991년-1995년), MEDIA II(1995년-2000년), MEDIA plus(2001년-2005년), MEDIA 2007(2007년-2013년) 등의 명칭으로 시행돼 왔다. MEDIA 2007의 경우 7억 5천만 유로의 투자 계획을 수립했다. 이기현, 2010, ‘유럽연합(EU) 콘텐츠산업 정책의 현황과 전망’, 한국콘텐츠진흥원 포커스, 10-11(통권 제10호), pp. 8-12

²¹⁴ Henning, V, Alpar, A., 2005, ‘Public aid mechanisms in feature film production: the EU MEDIA plus Programme’, Media & Culture Society, pp. 248

3. 유럽산 콘텐츠의 가격 상승

앞서 언급한 것처럼 미국산 콘텐츠에 비해 유럽산의 가격은 애초부터 높은 편이었다. 이런 와중에 방송쿼터를 충족해야 하는 채널이 늘고 방송시간까지 연장되면서, 가뜩이나 비싼 유럽산 콘텐츠의 가격 양등(inflation in costs)이 초래됐다.²¹⁵ 오스트리아의 방송사는 방송시간 연장이 주는 재정적 부담을 회피하기 위해 미국산 영화 등의 재방송을 활용했다.²¹⁶ 포르투갈의 방송사는 협소한 내수시장과 이로 인한 자원 조달의 한계 때문에 값비싼 유럽산 콘텐츠로 쿼터를 채우지 못했다.

특히 포르투갈의 경우에는 미국산이 아니라 브라질산 콘텐츠가 문제였다.²¹⁷ 브라질의 미디어콘텐츠 산업은 거대한 내수시장에서 투자비용을 회수한 뒤 저렴한 가격으로 방송콘텐츠를 수출했다. 그리고 이런 수출은 같은 언어를 사용하는 포르투갈에 집중됐다. 포르투갈의 민영방송은 가격이 저렴하고, 같은 언어를 사용하기 때문에 자국민에 대한 호소력도 있는 브라질산 콘텐츠를 선호했다. 그러나 브라질산 콘텐츠는 유럽산 콘텐츠(European works)에 해당되지 않는다. 앞서 미국의 통상대표부 장관이던 Hills 유럽방송쿼터의 도입을 비판하면서, “스페인의 문화가 같은 언어를 쓰는 멕시코산 영화보다 유럽산 콘텐츠로 인정받는 독일 영화에 의해 더 잘 보존된다는 유럽방송쿼터의 논리를 이해하지 못하겠다”고 주장한 바 있다.²¹⁸ Hills의 비판에서 스페인은 가상의 사례였지만, 포르투갈은 현실의 문제로 이를 경험했다.

4. 소비자 후생의 감소

유럽의 여러 방송채널은 유럽방송쿼터를 준수하지 못한 이유를 제시하면서 시청률이 높은 유럽산 콘텐츠를 확보하기 어렵다고 주장했다. 시청률이 높다고 항상 바람직한 것은 아니다. 그러나 음란, 폭력, 차별 등의 부정적 외부효과가 없다고 한다면 시청률이 높을수록 소비자 만족

²¹⁵ European Commission, 2000, op. cit., pp. 42

²¹⁶ Ibid., pp. 14

²¹⁷ Ibid., pp. 46-47

²¹⁸ 제3장 1절, pp. 37 참조

은 증가한다고 볼 수 있다. 따라서 유럽방송쿼터는 소비자 후생의 감소를 야기한 측면이 있다.

Micova(2013)는 유럽에서 다수를 차지하는 작은 나라 방송사가 유럽방송쿼터를 어떻게 충족한지, 마케도니아와 슬로베니아 사례를 통해 분석했다.²¹⁹ 유럽산 콘텐츠에 해당하는 프로그램의 재방송은 광범위했다. 심지어 변형까지 존재했다. 방송사 2곳이 물물교환을 하듯 프로그램을 교환해 상대사가 이미 방영한 프로그램을 재방송한 것이다. 재방송에 이어 두 번째로 혼한 방식은 제작비가 저렴한 토크쇼(talk show) 등의 스튜디오물에 의존하는 것이다. 유럽방송쿼터는 영화, 드라마 등의 픽션물 진흥에 무게를 두고 있었지만, 시청각미디어 서비스지침 상으로는 뉴스, 스포츠 등을 제외한 방송시간의 절반 이상으로 규정돼 있다. 따라서 영화, 드라마뿐 아니라 토크쇼(talk show) 등 제작비가 저렴한(cheap-to-produce) 스튜디오물도 유럽산 콘텐츠로 인정 받을 수 있는데, 이 점을 활용한 것이다. Micova(2013)는 다음과 같은 규제당국의 발언을 인용했다.

“유럽방송쿼터를 채우는 것은 쉬울 수 있습니다. 당신과 내가 스튜디오에 들어가 앉아서 한 두 시간 수다를 떨면 유럽산 프로그램이 완성됩니다.”²²⁰

Graham(2005) 등은 유럽방송쿼터의 적용대상이 되는 주요 채널을 표본 조사한 결과, 상대적으로 제작비가 저렴한 스튜디오물 등 유량(flow) 프로그램의 비중은 높이고, 대신 영화, 드라마 등 상대적으로 제작비가 높은 픽션물, 즉 저량(stock) 프로그램의 비중은 줄이는 현상이 회원국 대부분에서 공통적으로 나타났다고 밝혔다.²²¹

²¹⁹ Micova, S., 2013, ‘Content Quotas: What and Whom Are They Protecting?’, *Private Television in Western Europe, Content, Markets, Policies*, Palgrave Macmillan, pp. 245–259

²²⁰ Ibid., pp. 253; Micova(2013)는 토크쇼 등의 저렴한 프로그램도 자국의 언어를 사용하는 이상, 문화적 가치의 증진에는 기여한다고 주장했다.

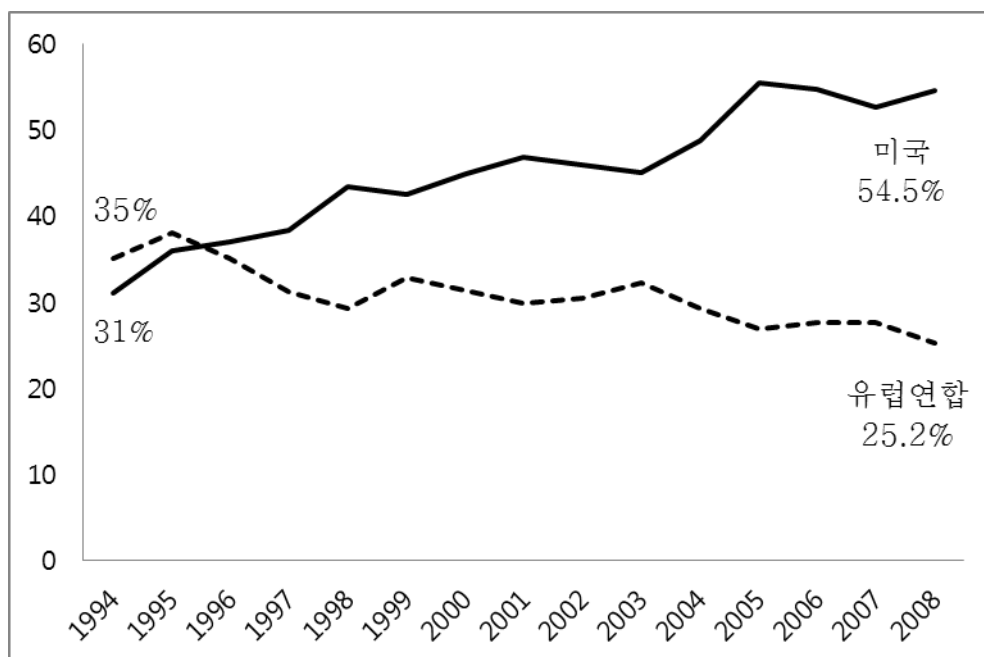
²²¹ Graham et al, 2005, op. cit., pp. 115

제2절 유럽방송쿼터의 시장지표

1. 유럽의 세계시장점유율

1994년 유럽의 미디어콘텐츠산업 발전전략(strategy option)을 모색한 녹색서(green paper)는 “정보화 사회를 맞아, 유럽은 역내뿐 아니라 세계시장에서 경쟁할 수 있는 강력한 산업을 구축(構築)해야 한다”고 주장하고 있다.²²² 유럽방송쿼터가 제시한 비전 중 하나는 미국과 대등하게 겨루는 유럽의 산업이었다. 다음에 제시한 <그림 8>은 이 비전과 관련된 것이다. 세계 50대 미디어콘텐츠기업의 매출액을 합산해, 미국과 유럽의 기업이 차지하는 비중을 비교한 것이다(Lindmark et al, 2012).²²³

<그림 8> 유럽기업과 미국기업의 세계시장점유율



유럽시청각연구소(2005, 2009), Lindmark et al(2012)에서 인용

²²² European Commission, 1994, Strategy options to strengthen the European Programme Industry in the context of the Audiovisual Policy of the European Union', Green Paper, COM (94) 96 final, pp. 21

²²³ Lindmark, S., Walravens, N., Ballon, P., Vinck, S., 2012, 'Statistical, Ecosystems and Competitiveness Analysis of the Media and Content Industries: A Historical Overview', European Commission Report, pp. 61

세계 50대 기업을 합산한 전체 매출액 중에서, 유럽연합 회원국 국적의 기업이 차지하는 비중은 지속적으로 감소해 25.2%까지 낮아졌다. 그러나 미국 기업이 차지하는 비중은 계속 증가해 2008년 절반이 넘는 54.5%를 기록했다. 아래의 <표 15>는 유럽방송쿼터 제1기가 시작되는 1991년부터 제2기가 마감되는 2009년까지 유럽의 극장가에서 미국산 영화가 차지하는 점유율을 정리한 것이다.²²⁴ 안방극장, TV를 발판으로 유럽의 영화를 도약시켜 보겠다는 목표는 큰 성과를 거두지 못한 듯하다.

<표 15> 유럽영화시장의 점유율

연도	유럽산(%)	미국산(%)
1991	17	73
1992	17	73
1993	15	75
1994	n/a	74
1995	n/a	72
1996	25	71
1997	32	66
1998	22	78
1999	29	69
2000	23	73
2001	32	65
2002	28	70
2003	26	71
2004	30	67
2005	38	60
2006	33	64
2007	35	63
2008	33	66
2009	31	67

Conseil National du Cinema(2011), Feigenbaum(2013)에서 인용

²²⁴ Feigenbaum, H., 2013, 'Recent Evolution of The European Union's Audiovisual Policy', Prepared for presentation on the panel on Business and Sustainability, International Conference on Public Policy, Grenoble, France, pp.9

2. 유럽 미디어콘텐츠기업의 규모

아래의 <표 16>은 1988년에서 2008년까지 연간 매출액을 기준으로 세계 15대 미디어콘텐츠기업 중 유럽연합 회원국 국적의 기업이 차지하는 숫자를 살펴본 것이다. 유럽방송시장의 일부를 유럽의 산업에 할당해 규모의 경제를 키운다는 것이 유럽방송쿼터의 전략이었지만, 세계 15대 기업 중 유럽 기업의 숫자는 감소하고 있다.

<표 16> 세계 15대 미디어콘텐츠기업 중 유럽기업

연도	유럽	미국
1988	5	7
1998	4	8
2008	3	10

IBBT-SMIT(2008), Lindmark et al(2012)에서 인용

3. 방송부문 대미 콘텐츠 무역적자

다음의 <그림 9>는 1995년부터 2000년까지, 유럽연합이 방송부문에서 기록한 대미 콘텐츠 무역적자를 정리한 자료이다.²²⁵ 극장가 등에서 발생한 적자는 제외됐다. 1995년 19억 달러를 넘어선 적자 규모는 2000년 41억 달러를 돌파하면서 2배 이상 증가했다. Graham(2005) 등은 2002년 적자폭이 53억 2천만 달러에 달하는 것으로 추정했다.²²⁶ 그러나 이후 2004년부터는 동유럽 여러 나라의 유럽연합 가입으로 회원국 숫자가 늘어났기 때문에 일관된 통계를 찾기가 쉽지 않다(Graham et al, 2011).²²⁷ 다만 유럽연합은 극장가 등을 포함한 전체 시청각콘텐츠

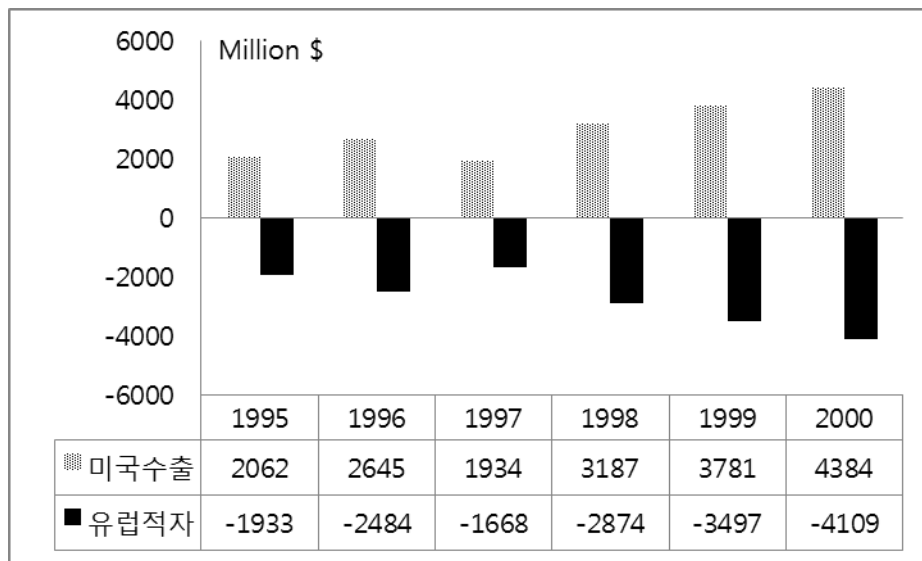
²²⁵ UNESCO, 2005, 'International Flows of Selected Cultural Goods and Services 1994-2003, Defining and capturing the flows of global cultural trade', Statistics Report, pp. 48

²²⁶ Graham et al, 2005, op. cit., pp. 53-55

²²⁷ Graham, D., El-Husseini, F., Cousi, O., Entraygues, A., Dupont, A., Huort, B., Gangemi, G., Gromard, A., McGuire, S., Vimmerslev, T., Gray, D., Zaninetti,

츠 시장에서 발생하는 대미 무역적자가 74억 달러에서 86억 달러에 달하는 것으로 보고 있다. 그리고 Doyle(2012)은 이 가운데 절반 정도인 40억 달러 안팎이 방송물에 의한 적자일 것으로 추정하고 있다.²²⁸ 한때 50억 달러 이상 불어났던 점을 감안하면 최소한 급격한 무역적자 확대는 저지한 것으로 볼 수 있다. 그러나 그 규모가 여전히 상당하다.

<그림 9> 유럽연합의 방송부문 대미 콘텐츠 무역적자



유럽시청각연구소(2002), UNESCO(2005)에서 인용

4. 시장보호의 효과

그러나 지금까지 언급한 주요 시장지표, 특히 대미 콘텐츠 무역적자와 관련해 유럽방송쿼터가 어떤 영향을 끼쳤는지에 대해 논란이 일고 있다. Katsirea(2008) 등의 연구자는 유럽방송쿼터가 적자폭을 저지하는데 일조했는지의 여부가 불투명하다고 지적한다.²²⁹ 반면 유럽연합과 의

G., 2011, 'Study on the implementation of the provisions of the Audiovisual Media Services Directive concerning the promotion of European works in audiovisual media services', Final Study Report, pp. 108

²²⁸ Doyle, G., 2012, 'Audio-visual Services: International Trade and Cultural Policy', ADBI Working Paper Series, No. 355, pp. 9

²²⁹ Katsirea, I., 2008, 'Public Broadcasting and European Law: A Comparative Examination of Public Service Obligations in Six Member States', Kluwer Law International, pp. 295

회는 상당한 필요성을 강조한다. 그래서 미국과 협상 중인 범대서양무역 투자동반자협정(TTIP)에서도 방송 등의 문화산업은 제외돼야 한다는 입장을 고수하고 있다.²³⁰ 이런 논란은 결국 “유럽방송쿼터가 없었다면, 유럽의 방송시장에 무슨 일이 벌어졌을 것인가”의 질문에 관한 것이다.

이에 대해 미국의 변호사였던 Ross(1990)는 다음과 같은 시나리오를 제시했다.²³¹ 우선 방송시장의 자유화 속에서 신생 민영채널이 잇따라 시장에 진입한다. 그리고 사업 초기의 재정적 어려움을 비용 대비 시청률(cost/audience performances)이 우수한 미국산 콘텐츠로 버틴다. 이어 충분한 자금 여력을 확보한 민영방송은 드라마 등 자국산 방송물의 생산과 구매를 증가시킨다. 영화와 달리 방송에서는 외국산보다 자국산 콘텐츠를 선호하는 문화적 할인(cultural discount) 현상이 상대적으로 더 크게 작용하기 때문이다.²³² 따라서 신생 채널의 경쟁이 가열되면 자국산 콘텐츠 생산도 함께 늘어난다.²³³ 따라서 Ross(1990)는 시장의 경쟁을 제한하는 쿼터가 경제적 이치에 맞지 않는다고 주장했다.

폴란드 민영채널을 분석한 Szostak(2012)도 사업 초기를 벗어난 신생 채널이 자국산 방송물의 비중을 늘리는 현상은 폴란드뿐 아니라 유럽 내에서 보편적으로 관찰된다고 주장했다.²³⁴ 앞서 유럽집행위원회 역시 유사한 맥락의 언급을 했다. 사업 초기를 벗어난 신생 채널은 유럽산 콘텐츠의 제작을 위한 투자를 감행한다는 것이다.²³⁵ 김도연(2001) 등도 유사한 가능성을 제기한 바 있다. 신생 채널이 시장에 진입하면 일시적으로 해외 프로그램 수입이 증가하게 되는데, 어느 정도 기반이 조성

²³⁰ European Parliament, Resolution of 23 May 2013 on EU trade and investment negotiations with the United States of America (2013/2558(RSP))

²³¹ ‘The Quota Does Not Make Economic Sense’, Ross, B., 1990, op. cit., pp. 548–550

²³² Feigenbaum (2009)도 콘텐츠 소비자가 영화는 상업적 가치가 높은 미국산을 선호하지만 방송물은 자국산을 선호하는 경향이 있다고 주장했다.

²³³ Ross(1990)는 유럽방송쿼터가 시장의 경쟁을 감소시키기 때문에 소비자 후생과 자원배분의 효율성을 저해하게 될 것이라고 주장했다.

²³⁴ Szostak, S., 2012, ‘Poland’s Return to Europe: Polish Terrestrial Broadcasters and TV Fiction’, View, the Journal of European Television History and Culture 1 (2), pp. 79–93

²³⁵ 제4장 1절, pp. 70 참조

된 뒤에는 감소하는 경향을 보인다는 것이다.²³⁶

이와 관련해 Graham(2005) 등은 신생 채널의 증가와 이에 따른 시장의 경쟁이 자국산 방송물의 생산을 촉진하는 변수가 될 수 있다고 주장했다. 채널 숫자와 자국산 콘텐츠의 비중 사이에서 상관관계가 나타났다는 것이다. 그러나 동시에 다른 변수도 강조했다. 기업의 수입으로 측정되는 규모의 경제이다. 즉, 쿼터가 규모의 경제와 시장의 경쟁을 조절하는 변수가 될 수 있다는 것이다.

쿼터의 장벽이 높으면 규모경제의 확보에는 도움이 되겠지만 시장의 경쟁은 저하될 수 있다. 유럽집행위원회가 1994년 시도한 쿼터규제 개선은 진입장벽을 완화하고 시장의 경쟁을 촉진해, 유럽산 콘텐츠의 생산을 증진하려 한 것으로 볼 수 있다. 그러나 쿼터의 장벽이 전혀 없다면 시장의 경쟁은 최대한 촉진되겠지만, 규모의 경제는 박(薄)해진다.²³⁷ 저렴한 가격의 외국산 방송물 수입이 급증할 수 있다.

아래의 <표 17>은 방송쿼터가 없었던 뉴질랜드의 자국산 방송물 비중을 정리한 것이다.²³⁸

<표 17> 뉴질랜드 방송의 자국산 콘텐츠 비중

연도	1988	1989	1990	1991	1992	1993
비중(%)	23.9	31.8	24.2	31.7	30.2	23.2
연도	1994	1995	1996	1997	1998	1999
비중	23.2	19.7	19.2	21.3	24	23.4

NZ ON Air, 재방송 포함

²³⁶ 김도연, 조성운, 김국진, 한은영, 광동균, 천혜선, 김대호, 박소라, 2001, ‘디지털 시대의 방송규제’, 정보통신정책연구원 연구보고 01-31, pp. 171

²³⁷ Harcourt(1998)는 유럽의 여러 나라가 소유권 규제를 완화한 것도 규모경제 확보 노력의 일환인 것으로 보고 있다.

²³⁸ Screen Producers and Directors Association of New Zealand, 2000, ‘Television Programme Quotas, A Blueprint for New Zealand’, Discussion Paper, pp. 5

유럽연합이 방송쿼터를 논의하던 1980년대 중·후반, 뉴질랜드는 급진적인 규제완화 및 시장자유화정책을 폈다. 방송시장의 운영원리로 경쟁이 강조됐다. 1990년대 초 서비스무역에 관한 일반협정(GATS)의 이행약속(commitments)을 제시할 때는 방송 등의 분야에서 쿼터를 두지 않겠다고 했다. 그리고 1999년 경제협력개발기구(OECD)가 11개 나라를 대상으로 실시한 조사에서 뉴질랜드는 자국산 방송물 비중이 가장 낮은 나라 가운데 하나가 됐다(Kelsey, 2003).²³⁹ 2000년대 초 뉴질랜드 정부는 방송쿼터 도입을 추진했지만, 이미 해버린 GATS협상이 걸림돌로 작용했다. 한번 이뤄진 개방을 뒤로 돌리는 것은 쉽지 않았다(강형철, 2006).²⁴⁰ 당시 총리였던 Clark는 여러 연구에서 인용되는 발언을 했다. “뉴질랜드가 자유무역 앞에서 스스로를 일방적으로 무장해제하는 우(愚)를 범했다”는 것이다.²⁴¹

제3절 유럽방송쿼터의 과정평가

1. 정책변화의 방향과 크기, 참여

정보통신기술의 혁명 속에서 다매체, 다채널의 시대가 도래함에 따라, 전파, 즉 채널의 희소성은 감소하고 상대적으로 콘텐츠의 희소성은 심화될 것이라고 본 유럽연합의 예측은, 이후 유럽방송시장에서 현실이 되어 나타났다. Galperin(1999)은 방송채널의 급증이 방송시간의 급증을 초래하고, 방송시간의 급증이 콘텐츠의 희소성을 심화시켰다고 지적한다. 1985년 205,000 시간을 기록했던 유럽의 방송시간은 1993년 720,000 시간으로 350% 이상 증가했다. 그러나 같은 기간 유럽산 콘

²³⁹ Kelsey, J., 2003, ‘Lessons from New Zealand: The Saga of the GATS and Local Content Quotas’, Paper for the Conference on Cultural Diversity, Paris, pp. 3

²⁴⁰ 강형철, 2006, ‘국제무역협상과 방송의 공적 가치, 한미 FTA 협상을 중심으로’, 언론과학연구 제6권 3호, pp. 20

²⁴¹ Puppis, M., 2008, ‘National Media Regulation in the Era of Free Trade, the Role of Global Media Governance’, European Journal of Communication, vol. 23(4), pp. 416

텐츠의 공급은 60% 증가에 그쳤다.²⁴² 장영희(2012) 등은 정보통신기술의 발전 속에서 콘텐츠가 유통되는 플랫폼은 급속히 증가하지만, 막상 이용자가 원하는 양질의 킬러 콘텐츠는 찾기 힘든 역설에 빠지게 된다고 주장한다.²⁴³ 따라서 콘텐츠 희소성을 극복하기 위한 콘텐츠산업의 육성이라고 하는 변화의 방향은 타당했던 것으로 보인다.

그러나 변화의 크기는 과도해 보이는 측면이 있었다. 궁극적으로 유럽방송쿼터의 목표는 영국인이 프랑스산 콘텐츠에 심취하고, 프랑스인이 영국산 콘텐츠에 심취할 때 달성된다. 그러나 유럽연합의 소비자가 다른 회원국에서 제작된 콘텐츠를 선호하지 않는다는 기호(taste)의 문제는 유럽산 콘텐츠에 대한 유럽인의 저항(resistance)이라고 불릴 만큼 상당했다(Collins, 1992).²⁴⁴ 레이건 美 행정부에서 국제정보통신정책조정관을 맡았던 Dougan(1989)은, 유럽방송쿼터 통과 직후, 유럽방송쿼터의 성공 여부는 방송콘텐츠의 소비자인 시청자의 손에 달려 있다고 주장했다.²⁴⁵

2004년 프랑스의 한 조사기관이 유럽산 콘텐츠에 대한 수요조사를 실시했다. 25개 나라 시민을 대상으로 한 인터뷰 조사였다.²⁴⁶ 분석 결과, 유럽산 콘텐츠에 대한 시민의 관심은 적지 않았다. 많은 시민이 다른 유럽 국가의 시민은 어떻게 사는지, 현지에 유명 특산품이나 여행지가 있는지, 유럽연합의 정책이 자신이 사는 나라와 지역에 어떤 영향을 끼칠지 등의 사안에 대해 궁금해 했다. 특히 자기 나라 뉴스 프로그램에 유럽연합의 소식을 다루는 짙막한 코너가 있으면 좋겠다는 의견을 자발적으로 제시했다. 그러나 유럽연합의 다른 회원국에서 제작된 영화나 드라

²⁴² Galperin, H., 1999, op. cit., pp. 636

²⁴³ 장영희, 정준희, 2012, 'CPNT 생태계 통합 환경에서의 콘텐츠산업 종합 정책방안 연구', 방송통신정책연구 12-진흥-011, pp. 123

²⁴⁴ Collins, 1992, pp. 368

²⁴⁵ LA Times, 1989, 'Fortress Europe' of the Airways: Television: The European Community comes up with a shortsighted, political attempt to "protect" European TV viewers'

²⁴⁶ OPTeM, 2004, 'Attitude and expectations of viewers in terms of television programmes with a European content, Qualitative study in the 25 member states of the European Union', Qualitative Study in the 25 Member States of the European Union, pp. 9-13

마를 보고 싶다고 먼저 말하는 시민은 흔치 않았다.

그럼에도 불구하고 유럽집행위원회는 1995년에 제출한 국경 없는 방송지침의 개정안에서 10년쯤 지나면 쿼터규제가 필요 없을 정도로 유럽의 산업경쟁력이 향상돼 있을 것이라는 낙관적 기대를 피력했다.²⁴⁷ 최병선(2013)은 입법자가 규제목표의 설정과정에서 효과적 집행가능성은 고려하지 않고 규제목표는 높을수록 좋다고 여기는 경향이 있다고 지적한다. 이를 ‘과도한 규제목표의 함정’이라고 한다면, 1980년대의 유럽 역시 이런 함정을 피하지 못한 셈이다.²⁴⁸

이런 함정을 피하는 하나의 방법은 규제대상의 참여를 확대하는 것이다. 규제당국보다는 규제대상이 규제목표의 실현가능성에 관한 정보를 더 많이 보유하고 있을 수 있다. 더구나 규제대상의 참여는 목표달성에 큰 도움을 줄 수 있다. 그러나 유럽방송쿼터의 실질적 규제대상이었던 상업채널은 쿼터규제가 논의됐던 1980년대 당시 미미한 세력이었다. 정치적 요구와 지지를 관철시킬 만큼 성장해 있지 못했다. 앞서 언급한 것처럼, 유럽의 공영채널은 쿼터기준을 여유 있게 충족시켰다. 반면 상업채널은 시청자점유율이 높은 경우에도 50% 수준을 맞췄다. 그리고 이후 급증한 것은 공영방송이 아니라 상업방송이었다. 따라서 유럽방송쿼터의 주된 정책대상은 상업방송이었다고 볼 수 있겠지만, 1980년대 중반 결정된 쿼터규제의 개선은 이념적 갈등 속에서 정체돼 버렸다. 그러나 20년이 지난 2000년대 중반, 유럽은 주문형 비디오 등 양방향 서비스에 대해 유럽연합 차원의 쿼터를 사실상 도입하지 않았다. 상업방송의 정치적·산업적 영향력이 달라졌다는 환경의 변화와 무관치 않아 보인다.

2. 정책설계: 목표의 명료성과 이론적 타당성

유럽연합은 방송쿼터가 문화적 다양성의 가치와 경제성장을 고루 중시한다고 강조한다. 이런 대응은 앞서 설명한 방송정책의 이념적 갈등

²⁴⁷ European Commission, 1995, op. cit., pp. 48

²⁴⁸ 최병선, 2013, ‘규제의 목표, 수단, 자원의 관계에 대한 연구’, 규제연구 제22권 제2호, pp. 7

과 무관하지 않다.²⁴⁹ 그러나 이런 모호함은 여러 학자의 비판 대상이 되고 있다. Burri(2012)는 유럽방송쿼터가 방송물의 내용이 유럽의 문화적 유산을 반영하는지의 여부는 따지지 않는다고 비판한다.²⁵⁰ 쿼터의 기준은 제작자나 비용의 국적(國籍), 기준방송시간 절반과 같은 수량적 기준이다. 작품의 독창성이 아니다. 미국에서 방영되는 인기 방송물을 모방한 경우에도 얼마든지 유럽산으로 인정받을 수 있다. 이런 비판은 경제적 이치에 따라 유럽방송쿼터의 존폐(存廢)를 따져봐야 한다고 주장하는 Motta(1997) 등에 의해서도 제기된다. 구태여 문화와 상품을 결부짓는다면, 프랑스 패션이나 이탈리아 파스타(pasta), 심지어 독일 맥주까지도 문화상품이 될 수 있다는 것이다.²⁵¹ 결국 Micova(2013)는 유럽방송쿼터가 정확히 무엇을 보호하겠다는 것인지 분명치 않다고 지적한다.²⁵²

여러 학자가 비판한 목표의 모호함은 정책설계에도 영향을 끼쳤다. 유럽방송쿼터가 ‘자국산 콘텐츠’와 ‘다른 회원국에서 수입된 콘텐츠’를 구별하지 않는 제도적 허점이 있음은 이미 언급한 바 있다.²⁵³ 1991년을 전후해 국경 없는 방송지침(TVWF89)을 자국법에 반영한 회원국은 쿼터의 일부를 자국 언어 방송물 등에 할당했다. 15개 나라 중 9개 나라, 즉 영국, 프랑스, 이탈리아, 스페인, 포르투갈, 네덜란드, 덴마크, 스웨덴, 핀란드 등이 초기부터 이런 정책을 채택했다. 이런 상황은 지금도 계속되고 있는 듯하다. 2010년에 작성된 영국 상원의 보고서를 보면 유럽방송쿼터에 대한 인식이 드러난다. 시청각미디어 서비스지침은 방송프로그램의 절반 이상을 유럽산 콘텐츠에 할당하도록 하고 있지만, 영국 방송채널 입장에서 본다면 그저 영국산 콘텐츠를 말한다는 것이다.²⁵⁴

²⁴⁹ 제3장 2절, pp. 49-51 참조

²⁵⁰ Burri, M., 2012, ‘Business as usual? An appraisal of implementation of the UNESCO Convention on Cultural Diversity into EU’s media law and policies’, NCCR Trade Regulation Working Paper No. 2012/33, pp. 13-14

²⁵¹ Motta, M., Polo, M., 1997, op. cit., pp. 325

²⁵² Micova, S., 2013, pp. 245

²⁵³ 제2장 1절, pp. 23 참조

²⁵⁴ Select Committee on Communications appointed by the House of Lords,

유럽방송쿼터의 목적은 유럽방송시장이, Think-tank(1994) 보고서의 지적처럼 미국만을 위해 기능하지 않도록,²⁵⁵ 시장의 일부를 유럽의 기업에게 할당하고, 채널의 증가에 따른 콘텐츠공급의 부족분은 미국이 아닌 유럽연합의 내부에서 조달하도록 강제함으로써, 역내교역(trade within Europe)을 활성화하고 규모의 경제를 달성한다는 데 있다. 따라서 유럽집행위원회는 모니터링 보고서에서 유럽쿼터를 자국쿼터로 운용하는 것은 제도 도입의 취지를 무색하게 하는 것이라고 주장했다.²⁵⁶ 그러나 언어는 문화와 직결돼 있다. 따라서 유럽방송쿼터의 목적이 경제뿐 아니라 문화도 중시하는 것인 이상 이런 문제의 해결에는 한계가 있을 수 밖에 없었다. 그리고 이런 한계는 역내시장(internal market)의 경쟁 촉진이라고 하는 또 다른 중대한 목표의 달성에 영향을 끼쳤다. 시장의 경쟁을 통해 유럽의 산업이 스스로의 힘으로 경쟁력을 획득하도록 한다는 것은 유럽방송시장의 창설의 근본취지였다. 그러나 교역이 없는 상황에서 경쟁을 기대한다는 것은 무리일 수 밖에 없다.²⁵⁷ 국경 없는 방송시장의 분절된(fragmented) 상황은 유럽방송쿼터의 효과성 감소에 결정적 영향을 끼쳤다.

유럽방송정책에서 문화적 다양성은 두 가지 측면을 갖는다. 하나는 유럽방송시장 외부에서 개방을 요구하는 세력에 맞서는 명분이며, 다른 하나는 유럽방송시장 내부에 실재하는 문화적 거리(cultural distance)의 현실이다. 유럽연합은 문화적 다양성 속에서 콘텐츠산업의 경쟁력을 제고할 수 있으며, 심지어 경쟁력 제고의 원천이 될 수 있다고 강조한다.²⁵⁸ 실제로 그러할 수 있다. 그러나 콘텐츠산업의 세계적 경쟁력을 제고한다는 목적을 위해서는 문화적 다양성(cultural diversity)뿐 아니라 문화적 보편성(cultural universality)도 고려해야 한다. 지구촌 곳곳의

2010, op. cit., pp. 63

²⁵⁵ 제3장 2절, pp. 53 참조

²⁵⁶ European Commission, 1996, op. cit., pp. 76

²⁵⁷ Dehousse, F., Hecke, K., 2006, 'Towards an audiovisual media services directive: an analysis of the Commission's proposal', Egmont European Affairs Publication, Working Paper, pp. 2

²⁵⁸ European Commission, 1993, op. cit., pp. 57

문화는 그 차이도 상당하지만, 어느 정도 공통분모도 갖고 있다. 미국의 글로벌 미디어콘텐츠산업은 이 공통분모, 즉 문화적 보편성을 발굴해 세계시장에서 성공을 거둔 대표적 사례이다. 따라서 유럽연합은 다양성만 강조할 것이 아니라 27개 회원국의 문화가 가진 공통분모, 즉 보편성에도 주목했어야 한다. 문화적 보편성을 찾고자 하는 노력이 시장에서의 성과로 이어질 때, 비로소 유럽방송시장은 산업경쟁력 제고의 토대로 작용했다고 할 수 있다. 더불어 이런 노력은 경제적 차원의 문제에만 국한되지 않는다. 유럽의 다양한 문화가 공통분모로 갖는 보편성을 발견하는 과정을 통해, 유럽의 정체성(European Identity)을 확립할 수 있기 때문이다.

3. 정책집행: 정책산출과 정책효과의 괴리

정책집행의 성공 여부를 좌우하는 변수는 다양하다. 그러나 유럽방송쿼터의 경우에는 피드백(feed-back), 즉 정보의 환류가 문제였다. 회원국의 국경을 넘어서 적용되는 유럽방송쿼터가 역내교역을 촉진하는 데 목적이 있다고 한다면, 당연히 유럽연합의 회원국이 다른 회원국에서 수입된 콘텐츠(non-national European works)를 얼마나 방송하고 있는지를 측정해야 했다. 또 유럽방송쿼터가 영화, 드라마 등 픽션물의 생산을 촉진하고자 했다면, 유럽의 채널이 방영하는 픽션물 가운데 유럽산 콘텐츠가 얼마나 차지하는지를 측정해야 했다. 그러나 이 모든 지표는 유럽방송쿼터의 집행실적을 모니터링 하는 산출지표의 항목에 포함돼 있지 않았다.

정책설계를 마치고 집행초기부터 대담하게 목표를 달성하는 규제정책은 많지 않다. 지속적인 피드백을 통해 시행착오를 시정하고, 정책산출과 정책효과의 괴리를 좁혀 나가는 경우가 더 일반적이다. 따라서 규제정책에서 정보의 환류는 정책목표의 달성에 중대한 영향을 끼친다. 그러나 유럽방송쿼터는 정책산출을 통해 정책효과를 가늠할 수 없는 약점을 지니고 있었다. 즉, 정책산출의 지표를 분석해서 정책효과를 높일 수 있는 정보를 추출하는 데 한계가 있었던 것이다. 때문에 유럽집행위원회

는 첫 모니터링 보고서에서 쿼터규제집행의 산출지표가 역내교역 등의 실태를 반영하지 못하는 문제점이 있음을 인정했다.²⁵⁹ 또 앞서 유럽방송 쿼터 제1기와 제2기에서 살펴본 것처럼,²⁶⁰ 쿼터규제의 양호한 집행실적에도 불구하고 미국산 콘텐츠의 유럽시장점유율은 요지부동이었다. 심지어 대미 콘텐츠 무역적자는 한때 급속히 확대되기도 했다.

4. 정책대상의 반응: 경제적 유인

정책대상인 방송사와 관련해서는 앞서 소비자 후생의 감소와 관련해 언급한 바 있다. 쿼터가 주는 재정적 부담을 회피하기 위해, 또는 Vedung(1997)의 표현에 따르면 규제에 순응하고 있는 것처럼 위장하기 위해, 유럽의 일부 채널은 재방송이나 저가의 스튜디오물 등을 활용했다.

그러나 이런 행태는 소비자의 후생만 감소시키는 것이 아니다. 위에서 언급한 일부 채널은 시장의 경쟁에서 우위를 차지하기 위해 쏟아야 할 노력을 규제회피나 위장에 돌리고 있다. 규제가 시장에 신규로 참여하는 경쟁자의 숫자를 줄여준다고 한다면, 방송사 입장에서 꼭 손해라고 할 수는 없을지 모른다. 그러나 혁신을 위한 경제적 유인이 감소한다는 측면에서 본다면 사회 전체적으로는 손실이라고 부를 만하다.

Besio(2008) 등은 유럽의 방송인 등을 상대로 인터뷰 조사를 했다. 유럽산 콘텐츠를 시청률이 낮은 시간대로 옮기거나, 제작비가 싼 포맷에 의존할 우려가 있다는 등의 반응은 Micova(2013)와 유사했다. 그러나 프랑스와 독일의 민영방송 사이에서는 쿼터가 시장의 경쟁과 산업의 발전을 방해할 수 있다는 주장도 제기됐다.²⁶¹

²⁵⁹ European Commission, 1994, op. cit., pp. 19

²⁶⁰ 제3장 1절, pp. 37-43, 제3장 2절, pp. 56-60 참조

²⁶¹ Besio, C., Hungerbühler, R., Morici, L., Prario, B., 2008, 'The implementation of the Quota Requirements of the Directive, Television without Frontiers, the Broadcasters Perspective', The International Communication Gazette, vol. 70 no. 2, pp. 185-186

Acheson(1989) 등은 방송쿼터의 비효율성이 쿼터량을 초과한 방송사와 쿼터량을 미달한 방송사 사이에서 자유거래가 불가능한 법적 구조에서 비롯된다고 지적했다.²⁶² 지금까지 살펴본 유럽방송쿼터의 사례에서 공영방송은 처음부터 50%를 훌쩍 넘겼지만 신생 민영방송은 50%도 벉찼다. 앞서 언급한 Think-tank 보고서(1994)의 내용 일부를 다시 언급하면 다음과 같다. “신생 민영방송은 콘텐츠와 재정 모두에서 취약했다. 공영방송은 상대적으로 콘텐츠가 풍부했지만, 방송시장에 신규로 진입한 경쟁자를 견제하기 위해 프로그램을 팔지 않았다. 방송시간을 채워야 했던 민영방송사는 할리우드에 의존했다.”는 것이다. 그러나 이때 방송사 사이에서 합리적 거래가 가능하다면 양측 모두의 후생이 증가하고 할리우드에 대한 의존도 역시 줄일 수 있었을지 모른다. 현실적 실현가능성은 높지 않아 보인다. 그러나 방송쿼터가 초래할 수 있는 정책비용과 비효율성을 날카롭게 지적했다는 점에서, 예리한 통찰력이 돋보인다고 하겠다.

²⁶² Acheson, K., Maule, C., Filled, E., 1989, op. cit., pp. 518

제 5장 결론

1. 요약

유럽방송쿼터에 대한 평가는 어떤 효과를 분석의 기준으로 삼느냐에 따라 달라질 수 있다. 시장보호의 측면에서 본다면 전혀 효과가 없었다고 말할 수 없다. 그러나 산업의 경쟁력 제고를 준거로 삼는다면 큰 효과가 있었다고 말하기 어렵다.

유럽방송쿼터가 개별 국가 수준의 쿼터와 다른 점은 국경을 초월해 적용된다는 것이다. 회원국 간 콘텐츠 교역이 활발하지 않다면 개별 국가 수준의 자국산 쿼터와 다를 바 없다. 따라서 유럽방송쿼터는 역내교역(circulation of European programmes)을 촉진하고 시장의 통합을 가속화할 목적으로 설계된 제도적 장치였다. 그러나 이 장치는 정책의도에 따라 작동되지 못한 듯하다. 자국산이나 미국산 방송물이 선호되는 양극화 현상 속에서 유럽의 다른 나라에서 제작된 콘텐츠, 즉 진정한 의미에서의 유럽산 콘텐츠는 유럽의 방송시간에서 그 비중을 높이지 못했다.

유럽방송쿼터가 보여준 이상과 현실의 괴리는 정책목표의 모호성과 관련이 깊다. 유럽집행위원회는 문화적 다양성의 가치와 산업경쟁력의 제고라는 목적을 동시에 달성할 수 있다고 주장했다. 그러나 이런 주장에는 불가피한 모순이 내포돼 있었다. 예컨대, 제조업 강국 독일이 콘텐츠 생산에서도 미국에 버금가는 경쟁력을 갖추게 됐다고 가정하자. 유럽 극장가에서 상영되는 영화의 60%, 유럽 TV에서 방영되는 드라마의 대략 50%가 독일산이다. 프랑스 등 유럽 각국은 자국 문화의 정체성 위기를 우려할 것이다. 그러나 이만큼 경쟁력을 갖춘 독일의 콘텐츠기업은 규모의 경제를 바탕으로 세계시장에서 미국과 겨룰 수 있을 것이다.

유럽방송쿼터가 지닌 목표의 모호성은 정책설계에도 영향을 끼쳤다. 회원국의 자국산 콘텐츠(national European works)와 다른 회원국에서 수입된 콘텐츠(non-national European works)가 모두 유럽산 콘텐츠로 간주됐다. 회원국은 유럽산 콘텐츠에 자국의 언어와 문화를 반영해야

한다는 조건을 추가함으로써, 유럽방송쿼터 일부를 자국산 쿼터로 운용했다. 프랑스 방송법은 기준방송시간의 60%를 유럽산 콘텐츠 채우도록 하되, 40%는 프랑스어 제작물이어야 한다고 규정했다. 그러나 나머지 20%를 다른 회원국에서 수입된 콘텐츠로 채워야 한다는 의무는 없었다. 영국 상원 보고서(2010)가 지적한 것처럼, 유럽방송쿼터는 사실상 자국 쿼터를 의미했다.

국경 없는 방송시장의 이면(裏面)에는 국경이 존재했다. 따라서 유럽방송쿼터가 역내교역과 시장경쟁을 촉진해 산업의 경쟁력을 제고한다는 목표를 달성하는 데는 한계가 있었다. 유럽집행위원회가 집계한 정책 산출(output)과 정책효과(policy effect) 사이에는 간극이 있을 수 밖에 없었다. 시장보호의 성과는 정책산출을 통해 측정될 수 있겠지만 산업의 경쟁력 제고라는 정책효과는 역내교역과 시장경쟁의 촉진이라는 중간목표의 달성을 통해 나타나기 때문이다.

2. 합의

유럽방송쿼터의 사례가 시사하는 첫 번째 함의는 콘텐츠의 희소성에 관한 것이다. 정보통신기술의 혁신에 부응해 콘텐츠 유통채널의 숫자를 무수히 늘린다고 해서, 그 내부에서 자생적으로 콘텐츠산업이 융성하지는 않는다. 콘텐츠 유통채널이 많아질수록 콘텐츠는 희귀해지며, 콘텐츠가 희귀해질수록 특정 기업의 시장독점 가능성은 커질 것이다. 따라서 콘텐츠산업 육성을 위한 노력이 뒷받침돼야만, 정보통신기술의 발전이 국가경제의 성장을 가속화할 수 있을 것이다. 유럽연합은 무려 20년 전에 이 콘텐츠의 희소성이라는 정책문제를 정확히 짚어냈다. 그러나 그 해결의 과정은 아직도 현재진행형이다.

유럽방송쿼터가 시사하는 두 번째 함의는 시장보호정책과 경쟁정책의 상호보완적 관계에 관한 것이다. 유럽방송정책은 쿼터의 울타리를 두르고 내부에서 교역과 경쟁을 촉진함으로써 산업의 경쟁력을 제고하고자 했다. 시장보호라는 측면에서는 시간을 벌었다고 할 수 있다. 그러나 시장경쟁의 촉진에는 이르지 못한 결과, 목표 달성에 한계를 보였다. 쿼터

와 같은 보호정책을 강구하고 기다린다고 해서 산업의 경쟁력이 저절로 제고되지는 않는다. 쿼터의 울타리 내부에서 일어나는 경쟁을 통해서 산업은 경쟁력을 획득한다. 따라서 그 울타리 내부에서 일어나는 경쟁에 대한 고민이 없는 쿼터규제는 말 그대로 울타리를 치는 정책에 불과하다. 더구나 정보통신기술의 혁명과 소비자 선택의 증대는 이 울타리가 가진 효능을 감소시킨다. 김동욱(2011)은 방송통신사업 규제개편의 방향을 제시하면서 “앞으로는 양질의 콘텐츠를 생성하고 유통할 수 있는 잠재적 사업자들이 자유롭게 새로운 시장에 진입하고 과감하게 투자할 수 있는 환경을 정부가 제공하여야 한다”고 지적한 바 있다.²⁶³ 유럽연합이 뉴미디어 서비스에 대한 쿼터규제를 완화한 것도 같은 맥락이라 볼 수 있다.

3. 연구의 한계

이 논문은 유럽방송정책에서 문화적 다양성이 차지하고 있는 위상에 대해서는 깊이 다루지 않았다. 유럽연합은 여러 회원국이 연대한 초국가적 기구이다. 따라서 회원국의 문화보존은 유럽연합조약에도 언급될 만큼 중대한 이슈이다. 또한 방송산업의 집중현상이 심화되면서 미디어 다원성의 주제 역시 중요성을 더해가고 있다. 그러나 이 논문에서는 깊이 다루지 않았다. 문화적 다양성(cultural diversity)과 미디어 다원성(media pluralism)은 모두 유럽방송정책의 중요 이슈이다. 이런 문화적 가치와 경제적 목적의 조화는 대부분 유럽최고재판소의 판례법 등을 통해 원칙이 정립되어 가고 있다. 이 판례법의 구체적 변화양상을 추적하는 추가연구가 필요할 것으로 보인다.

²⁶³ 김동욱, 2008, ‘방송통신사업 규제개편의 방향’, 경제규제와 법 제1권 제2호, pp. 13

<참고문헌>

※ 서적 ※

- 남궁근, 2012, '정책학', 법문사
노화준, 2012, '정책학 원론', 박영사
배용수, 2013, '규제정책론', 대영문화사
이윤식, 2014, '정책평가개론', 제2판, 대영문화사
이준구, 2011, '미시경제학', 제5판, 법문사
정용덕, 2001, '현대국가의 행정학', 법문사
정윤식, 2013, '방송정책', 커뮤니케이션북스
정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2013, '정책학원론', 대명출판사
최병선, 1992, '정부규제론', 법문사
Cooter, D., Ulen, T., 2012, '법경제학' (한순구 옮김), 경문사
Birkland, T., A., 2011, 'An introduction to the Policy Process', 3rd edition, M.E.Sharpe
Coleman, A., Rollet, B., 1997, 'Television in Europe', Intellect Books
Collins, R., Murroni, C., 1996, 'New Media, New Policies: Media and Communications Strategy for the Future', Polity Press in association with Blackwell Publishers Ltd.
Donders, K., Pauwels, C., Loisen, J., 2013, 'Private television in Western Europe, Content, Markets, Policies', Macmillan
Doyle, G., 2013, 'Understanding Media Economics', 2nd edition, Sage
European Audiovisual Observatory, 2014. 'Video on Demand and the Promotion of European Works', IRIS Special Report
Freedman, D., 2008, 'The Politics of Media Policy', Polity
Garzanti, L., O'Regan, M., 2010, 'Telecommunications broadcasting and the internet EU competition law & regulation', Sweet & Maxwell
Harrison, J., Woods, L., 2007, 'European Broadcasting Law and Policy', Cambridge University Press
Hoskins, C., McFadyen, S., Finn, A., 2004, 'Media economics, applying economics to new and traditional media', Sage
Katsirea, I., 2008, 'Public Broadcasting and European Law: A Comparative Examination of Public Service Obligations in Six Member States', Kluwer Law International
Levy, D., 2001, 'Europe's digital revolution, broadcasting regulation, the EU and the nation state', Routledge
Pauwels, C., Loisen, J., 2014, 'The Palgrave handbook of European Media Policy', Palgrave Macmillan
Sabatier, P., 2007, 'Theories of the policy processes', West View
Steiner, M., 2007, 'Economics in Antitrust Policy, Freedom to Compete vs Freedom to Contract', Dissertation.com
Vedung, E., 1997, 'Public Policy and Program Evaluation', Transaction Publishers
Veen, T., 2011, 'The Political Economy of Collective Decision Making',

Springer

Ward, D., 2008, 'The European Union and the Culture Industries, Regulation and the Public Interest', Ashgate

※ 학술저널 ※

Acheson, K., Maule, C., Filled, E., 1989, 'Folly of Quotas on Films and Television Programmes', *The World Economy*, vol. 12, issue 4, pp. 515–524

Astbury, B., Leeuw F., 2010, 'Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation', *American Journal of Evaluation* 31(3), pp. 363–381

Bens, E., Smaele, H., 2001, 'The Inflow of American Television Fiction on European Broadcasting Channels Revisited', *European Journal of Communication* vol. 16(1), pp. 51–76

Bernier, I., 2003, 'Local content requirements for film, radio, and television as a means of protecting cultural diversity: Theory and Reality', section II, pp. 1–19

Besio, C., Hungerbühler, R., Morici, L., Prario, B., 2008, 'The implementation of the Quota Requirements of the Directive, Television without Frontiers, the Broadcasters Perspective', *The International Communication Gazette*, vol. 70 no. 2, pp. 175–191

Bilteyst, D., 1995, 'European audiovisual policy and the cross-border circulation of fiction: A follow-up flow study', *The European Journal of Cultural Policy*, 2:1, pp. 3–24

Bulck, H., Donders, K., 2014, 'Analyzing European Media Policy: Stakeholders and Advocacy Coalitions', the Palgrave handbook of European Media Policy, Palgrave macmillan, pp. 19–35

Burri, M., 2012, 'Business as usual? An appraisal of implementation of the UNESCO Convention on Cultural Diversity into EU's media law and policies', NCCR Trade Regulation Working Paper No.2012/33, pp. 1–24

Chalaby, J., 2006, 'American Cultural Primacy in a New Media Order: A European Perspective', *International Communication Gazette*, vol. 68, pp. 33–51

Cocq, E., Messerlin, P., 2003, 'The French audiovisual policy: Impact and compatibility with trade negotiations', HWWA Report, No. 223, pp. 1–27

Collins, R., 1992, 'The Screening of Jacques Tati: Broadcasting and Cultural Identity in the European Community', *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal*, vol. 11, pp. 361–385

Collins, R., 1994, 'Unity in Diversity? The European Single Market in Broadcasting and the Audiovisual, 1982–92', *Journal of Common Market Studies* vol. 32, pp. 89–102

Dimopoulos, A., 1993, 'The Television without Frontiers Directive:

- Preserving Cultural Integrity or Protectionism', *Loyola of Los Angeles Entertainment Law Review*, pp. 273–318
- Donaldson, D., 1996, 'Television without Frontiers: The Continuing Tension between Liberal Free Trade and European Cultural Integrity', *Fordham International Law Journal*, vol. 20, issue 1, pp. 90–180
- Doyle, G., 2012, 'Audio–visual Services: International Trade and Cultural Policy', *ADB Working Paper Series*, No. 355, pp. 1–25
- Elasmar, M., Douai, A., 2006, 'Investigating the influence of U.S. television abroad: The case of adolescents in Morocco', *Feedback*, vol. 47, no. 5, pp. 4–16
- Feigenbaum, B., 2009, 'The paradox of television privatization: When more is less', *Policy and Society* 27, pp. 229–237
- Feigenbaum, H., 2013, 'Recent Evolution of The European Union's Audiovisual Policy', Prepared for presentation on the panel on Business and Sustainability, International Conference on Public Policy, Grenoble, France, pp. 1–29
- Filipek, J., 1992, 'Culture Quotas: The Trade Controversy over the European Community's Broadcasting Directive', *Stanford Journal of International Law*, pp. 323–370
- Galperin, H., 1999, 'Cultural industries policy in regional trade agreements: the cases of NAFTA, the European Union and MERCOSUR', *Media, Culture & Society*, vol. 21, 627–648
- Garrett, L., 1994, 'Commerce versus Culture: The Battle Between the United States and the European Union Over Audiovisual Trade Policies', *North Carolina Journal of International Law & Commercial Regulation*, pp. 553–577
- Harcourt, A., 2007, 'Institution–driven Competition: The Regulation of Cross–border Broadcasting in the EU', *Journal of Public Policy*, vol. 27, Issue 3, pp. 293–317
- Henning, V., Alpar, A., 2005, 'Public aid mechanisms in feature film production: the EU MEDIA plus Programme', *Media Culture & Society*, vol. 27, no. 2, pp. 229–250
- Hoskins, C., Finn, A., McFadyen, S., 1996, 'TV and Film in a Freer International Trade Environment: US Dominance and Canadian Response', *Mass Media and Free Trade*, University of Texas Press, pp 63–91
- Hoskins, C., Mirus, R., 1987, 'Television Fiction Made in USA, Import /Export: International Flow of Television Fiction', *UNESCO Report*, No. 104, UNESCO, pp. 83–90
- Hoskins, C., Mirus, R., Rozeboom, W., 1989, 'U.S. television programs in the international market: Unfair pricing?', *Journal of communication*, vol. 39, issue 2, pp. 55–75

- Humphrey, P., 2009, 'EU Audiovisual Policy, Cultural Diversity and the Future of Public Service Broadcasting', *Mediating Europe*, Berghahn, 2009, pp. 226–266
- Kanzler et al, 2008, 'The place of third country film and audiovisual works in European markets', *European Audiovisual Observatory*, pp. 1–19
- Katsirea, I., 2003, 'Why the European broadcasting quota should be abolished?', *European Law Review*, 28 (2). pp. 190–209
- Katsirea, I., 2014, 'The Television without Frontiers Directive', *The Palgrave handbook of European Media Policy*, Palgrave Macmillan, pp. 297–311
- Kelsey, J., 2003, 'Lessons from New Zealand: The Saga of the GATS and Local Content Quotas', *Paper for the Conference on Cultural Diversity*, Paris, pp. 1–10
- Kiefl, B., 2003, 'International TV programming and audience trends 1996–2001', *A report prepared for the Canadian Radio–television and Telecommunications Commission*, 2003, pp. 1–57
- Lange, A., 2014, 'Convergence and the Diversity of European Television Systems', *the Palgrave handbook of European media policy*, Palgrave macmillan, pp. 257–296
- Łazarewicz, S., Kurzyńska, A., 2013, 'Effects of cultural policy of the European Union on the freedom of audiovisual services', *Europe of founding fathers: investment in the common future*, pp. 627–632
- Marneffe W., Vereeck, L., 2011, 'The meaning of regulatory costs', *European Journal of Law and Economics*, vol. 32, issue 3, pp. 341–356
- McDonald, K., 1998, 'How Would You like Your Television: With or Without Borders and with or without Culture—a New Approach to Media Regulation in the European Union', *Fordham international law journal*, vol. 22 issue 5, pp. 1991–2023
- McGonagle, T., 2008, 'The Quota Quandary: An Assessment of Articles 4–6 of the Television without Frontiers Directive', *The European Union and the Culture Industries, Regulation and the Public Interest*, Ashgate, pp. 187–212
- Michalis, M., 1999, 'European Union Broadcasting and Telecoms Towards a Convergent Regulatory Regime?', *European Journal of Communication*, vol. 14(2), pp. 147–171
- Micova, S., 2013, 'Content Quotas: What and Whom Are They Protecting?', *Private Television in Western Europe, Content, Markets, Policies*, Palgrave Macmillan, pp. 245–259
- Motta, M., Polo, M., 1997, 'Concentration and Public Policies in the Broadcasting Industry: the Future of Television', *Economic*

- Policy vol. 12, issue, 25, pp. 295–334
- Burri–Nenova, M., 2007, ‘The Reform of the European Community Audiovisual Media Regulation: Television without Cultural Diversity’, *International Journal of Cultural Property* 14, pp. 169–204
- Pelkmans, J., 2001, ‘Making EU Network Markets Competitive’, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 17 (3), pp. 432–456
- Puppis, M., 2008, ‘National Media Regulation in the Era of Free Trade, the Role of Global Media Governance’, *European Journal of Communication*, vol. 23(4), pp. 405–424
- Presburger, P., Tyler, M., 1989, ‘Television without Frontiers: Opportunity and Debate Created by the New European Community Directive’, *Hastings International and Comparative Law Review* vol. 13, pp. 495–509
- Richardson, M., 2006, ‘Commercial Broadcasting and Local Content: Cultural Quotas, Advertising and Public Stations’, *The Economic Journal*, 116(April), pp. 605–625
- Rollet, B., 1997, ‘Television in France’, *Television in Europe*, Intellect Books, pp. 35–47
- Ross, B., 1990, ‘I Love Lucy, but the European Community Doesn't: Apparent Protectionism in the European Community's Broadcast Market’, *Brooklyn journal of international law*, pp. 529–560
- Sakona, S., 2013, ‘Frankly, My Dear America, We Don't Give a Damn: Comparing Chinese and European Trade Barriers to American Audiovisual Works and the American Response’, *Boston College Law Review*, vol. 53, pp. 1385–1414
- Spada, C., 2002, ‘European Original Fiction: A National Resource and Different Ways of Self-Representation’, *Canadian Journal of Communication* vol. 27 issue 2/3, pp. 197–207
- Swales, V., 1997, ‘Television in the United Kingdom’, *Television in Europe*, Intellect Books, pp. 21–34
- Szostak, S., 2012, ‘Poland's Return to Europe: Polish Terrestrial Broadcasters and TV Fiction’, *View, the Journal of European Television History and Culture* 1 (2), pp. 79–93
- Wilkins, L., 1991, ‘Television without Frontiers: An EEC Broadcasting Premiere’, *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 14 issue 1, pp. 195–211
- Williams, G., 2007, ‘From Isolation to Consensus: The UK's Role in the Revision Process of the Television without Frontiers Directive’, *West Minster Papers in Communication and Culture* 4 (3), pp. 26–45
- 강문호, 오영아, 2010, ‘과정평가의 평가요소와 질적 방법’, *한국정책분석학회*, 2010 하계학술대회 발표논문집, pp. 295–310

- 강형철, 2006, '국제무역협상과 방송의 공적 가치, 한미 FTA 협상을 중심으로', 언론과학연구 제6권 3호, pp. 5-36
- 고민수, 2014, '방송영역에서 규제완화 판단구조에 관한 비판적 고찰, 방송채널사용사업자(PP)의 매출액 제한 완화 사례를 중심으로' 언론과 법 제13권 제1호, pp. 123-152
- 김도연, 초성운, 김국진, 한은영, 곽동균, 천혜선, 2001, '디지털 시대의 방송규제', 정보통신정책연구원 연구보고 01-31, pp. 1-278
- 김동욱, 2008, '방송통신사업 규제개편의 방향', 경제규제와 법 제1권 제2호, pp. 5-15
- 김정호, 2011, '스크린 쿼터 축소의 영향분석', 한국콘텐츠학회논문지 제11권 제2호, pp. 239-250
- 김진웅, 2010, '지상파방송의 애니메이션 총량제에 관한 연구', 방송과 커뮤니케이션 제11권 2호, pp. 206-240
- 박동준, 2010, '유럽연합의 문화통합과 문화적 예외 그리고 문화 다양성', 유럽사회문화 제5호, pp. 59-99
- 이기현, 2010, '유럽연합(EU) 콘텐츠산업 정책의 현황과 전망', 한국콘텐츠진흥원 포커스, 10-11(통권 제10호), pp. 1-26
- 이상우, 2005, '통신·방송 융합과 방송 시장 개방: 유럽과 미국의 사례를 중심으로', 한국방송학보 통권 제19-1호, pp. 142-177
- 임동욱, 2002, '글로벌 미디어 기업의 전략과 국내 진출 현황', 언론과학연구, 제2권 3호, pp. 251-279
- 정창화, 김재일, 2011, '미디어콘텐츠정책의 교차국가사례 비교연구, 유럽연합의 수평적 규제체계를 중심으로', 한독사회과학논총 제21권 제3호, pp. 157-176
- 최병선, 2013, '규제의 목표, 수단, 자원의 관계에 대한 연구', 규제연구 제22권 제2호, pp. 3-34
- 하주용, 2005, '디지털 위성방송과 케이블텔레비전의 경쟁분석, 미국의 사례를 중심으로', 한국방송학보 통권 제19-1호, pp. 218-254
- 한은영, 2003, 'WTO시대 각국의 방송서비스 규제 정책 비교(Ⅱ)', 정보통신정책 제15권 8호 통권 323호, pp. 1-19
- 한동훈, 2009, '프랑스의 공영방송법, 역사적 전개를 중심으로', 한국 법제연구원 최신외국법제정보 2009-03, pp. 104-117
- ※ 연구보고서 등 ※
- 미래창조과학부, 2013, '창조경제 시대 방송산업발전 종합계획', 보도자료
- 산업통상자원부, 2014, '한국, 반도체 세계시장 점유율 2위', 보도자료
- 성숙희, 2012, '종편·전문채널에 대한 애니메이션 총량제 확대시행 효과 분석' KOCCA포커스, 2013-06호(통권72호), pp. 1-22
- 성욱제, 이재영, 2013, '국내 방송규제 합리화를 위한 국가간 규제체계 비교연구', 정보통신정책연구원 기본연구 13-07, pp. 1-143
- 오성백, 염용섭, 이내찬, 유기주, 김원중, 외, 2000, '공익재산업 규제 이론 연구', 정보통신정책연구원 연구보고 00-27, pp. 1-166
- 유세경, 2001, '국내제작 프로그램 쿼터제에 관한 연구', 다매체·다채널 시대 편성정책 연구, 방송위원회 정책연구 2001-6, pp. 121-175

- 이상우, 황준호, 김성환, 정은옥, 신호철, 오수민 외 2007, '통신방송융합 환경하의 수평적 규제체계 정립방안에 관한 연구', 정보통신정책연구원 연구보고 07-06, 2007, pp. 1-286
- 장영희, 정준희, 2012, 'CPNT 생태계 통합 환경에서의 콘텐츠산업 종합 정책방안 연구', 방송통신정책연구 12-진흥-011, pp. 1-198
- 정인숙, 2006, '대외개방정책에 따른 다원성 확보방안 연구', 미디어 미래연구소 세미나
- 정재하, 김의준, 이대창, 이상식, 정인숙, 하윤금 외 2007, '방송부문 조항제, 2000, '2000년 방송 편성 쿼터정책 연구', 방송통신위원회, pp. 125-154
- 한국콘텐츠진흥원, 2013, '방송영상 산업백서', pp. 1-454
- 한미FTA의 영향평가 연구', 방송위원회, pp. 1-307
- 홍석경, 윤석민, 김규찬, 한영학, 권영호, 지성우, 장 일, 유의선, 2006, '방송통신융합관련 법제도 정비방안 연구', 방송통신위원회 정책연구 pp. 1-317
- Debande, O., Chetrit, G., 2001, 'The European Audiovisual Industry: An Overview', European Investment Bank sector paper, pp. 1-93
- Graham, D., Candlin, D., Edwards, A., El•Husseini, F., Elloway, J., Sangster, L., Oliver, M., Vimmerslev, T., Pugh, E., Nicolas, D., Spiekermann, L., Andermatt, P., Labrada, F., Rionegro, A., Dupont, A., Jousellin, A., Ragueneil, T., Comby, J., 2005, 'Impact Study of Measures(Community and National) Concerning the Promotion of Distribution and Production of TV Programmes Provided for Under Articles 25(a) of the TV Without Frontiers Directive', Final Report, pp 1-230
- Graham, D., Rolfe, D., El•Husseini, F., Adamsen, C., Pedersen, T., McFall, G., Vimmerslev, T., McGuire, S., Dupont, A., Dupeyrat, M., 2009, 'Study on the application of measures concerning the promotion of the distribution and production of European works in audiovisual media services', Final Study Report, pp. 1-562
- Graham, D., El•Husseini, F., Cousi, O., Entraygues, A., Dupont, A., Huort, B., Gangemi, G., Gromard, A., McGuire, S., Vimmerslev, T., Gray, D., Zaninetti, G., 2011, 'Study on the implementation of the provisions of the Audiovisual Media Services Directive concerning the promotion of European works in audiovisual media services', Final Study, Report, pp. 1-224
- OECD, 2007, 'Policy Considerations for Audio-visual Content Distribution in a Multiplatform Environment', pp. 1-156
- Open Society Institute, 2005, 'Television across Europe: regulation, policy and independence', Monitoring Reports, pp. 1-338
- OPTeM, 2004, 'Attitude and expectations of viewers in terms of television programmes with a European content, Qualitative study in the 25 member states of the European Union',

- Qualitative Study in the 25 Member States of the European Union, pp. 1–100
- Screen Producers and Directors Association of New Zealand, 2000, 'Television Programme Quotas, A Blueprint for New Zealand', Discussion Paper, pp. 1–33
- Select Committee on Communications appointed by the House of Lords, 2010, 'The British film and television industries—decline or opportunity?', HL Paper 37-I, pp. 1–102
- UNESCO, 1982, 'Transnational Communication & Cultural Industries', pp. 1–55
- UNESCO, 2005, 'International Flows of Selected Cultural Goods and Services 1994–2003, Defining and capturing the flows of global cultural trade', Statistics Report, pp. 1–98
- United States International Trade Commission, 2011, 'Recent Trends in U.S. services Trade', Annual Report, 1–164
- United States Trade Representative, 2010, National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers pp. 1–389
- Leurdijk, A., Munck, S., Broek, T., Plas, A., Manshanden, W., Rietveld, E., 2012, 'Statistical, Ecosystems and Competitiveness Analysis of the Media and Content Industries: A Quantitative Overview', European Commission, pp. 1–167
- Lindmark, S., Walravens, N., Ballon, P., Vinck, S., 2012, 'Statistical, Ecosystems and Competitiveness Analysis of the Media and Content Industries: A Historical Overview', European Commission Report, pp. 1–108
- Vinck, S., Lindmark, S., 2012, 'Statistical, Ecosystems and Competitiveness Analysis of the Media and Content Industries: The Film Sector', European Commission, pp.1–156

※ 신문 ※

- Associated Press, 1989, 'Europe Adopts TV Plan Opposed by US'
- European report, 1996, 'European Parliament Rejects Television Quotas',
- LA Times, 1989, 'Fortress Europe' of the Airways: Television: The European Community comes up with a shortsighted, political attempt to "protect" European TV viewers'
- The New York Times, 1989, 'Europe Reaches TV Compromise; U.S. Officials Fear Protectionism'
- The Washington Post, 1989, 'EC Adopts European TV Program Quota; Decision Calls for Fewer U.S. Reruns, More Self-Produced Shows'

※ 법규 ※

- 방송법(법률 제12677호)
- 방송프로그램 등의 편성에 관한 고시(제2012-45호)
- TVWF89; Council Directive of 3 October 1989 on the coordination of

- certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities(89/552/EEC)
- TVWF97; Directive 97/36/ EC of the European Parliament and of the Council of 30 June 1997 amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities
- AVMS; Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (codified version)
- ※ 유럽연합 문서(백서, 녹서 및 집행모니터링 문서) ※
- Arfe, G., 1983, 'Report drawn up on behalf of the Committee on Youth, Culture, Education, Information and Sport on a policy commensurate with new trends in European television', European Parliament working document 1-1541/83
- Bangemann group, 1994, 'Europe and the global information society', Recommendations of the high-level group on the information society to the Corfu European Council
- Barzanti, R., 1987, 'Report drawn up on behalf of the Committee on Legal Affairs and Citizens' Rights on the proposal from the Commission of the European Communities to the Council (COM (86) 146-final - Doc C 2-38/86) for a directive on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of broadcasting activities.' European Parliament session document A2-0246/87
- Council of Ministers, 1986, Recommendation No R (86) 3, of the Committee of Ministers to Member States on the Promotion of Audiovisual production in Europe (Adopted by the Committee of Ministers on 14 February 1986, at the 393rd meeting of the Ministers' Deputies)
- Dehousse, F., Hecke, K., 2006, 'Towards an audiovisual media services directive: an analysis of the Commission's proposal', Egmont European Affairs Publication, Working Paper
- European Commission 1993, 'White paper on Growth, Competitiveness, Employment, The Challenges and Ways forward into the 21st Century', COM (93) 700
- European Commission, 1983, 'Interim Report, Realities and Tendencies in European Television Perspectives and Options', COM (83) 229 final

- European Commission, 1984, 'Television without frontiers, Green Paper on the establishment of the common market for broadcasting, especially by satellite and cable', COM (84) 300 final
- European Commission, 1984, 'Towards a European television policy', European file 19/84
- European Commission, 1986, 'The Community's broadcasting policy, Proposal for a Council Directive concerning broadcasting activities', Bulletin of the European Communities, Supplement 5/86
- European Commission, 1994, 'Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Articles 4 and 5 of the Directive 89/552/EEC', COM (94) 57 final
- European Commission, 1994, 'Proceeding of the European Audiovisual Conference'
- European Commission, 1994, 'Strategy options to strengthen the European Programme Industry in the context of the Audiovisual Policy of the European Union', Green Paper, COM (94) 96 final
- European Court of Justice, 1974, 'Reference for a preliminary ruling: Tribunale di Biella – Italy', Case 155–73
- European Parliament, 1980, 'Proposal for a European television area', motion for a resolution, document 1–409/80
- European Parliament, 1980, 'The threat to freedom of speech and media pluralism through the commercialization of the New Media', Motion for a Resolution, document 1–422/80
- Hahn, W., 1982, 'Report drawn up on behalf of the Committee on Youth, Culture, Education, Information and Sport on radio and television broadcasting in the European Community', European Parliament working document 1–1013/81
- Hahn, W., 1985, 'Report drawn up on behalf of the Committee on Youth, Culture, Education, Information and Sport on a framework for a European media policy based on the Commission's Green Paper', European Parliament working document A2–75/85
- European Commission, 1988, 'Amended Proposal for a Council Directive on the coordination of certain provisions Laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of broadcasting activities', COM (88) 154 final
- Maggiore, M., 1990, 'Audiovisual Production in the Single Market', European Commission
- Vasconcelos group, 1994, 'A report by the Think–tank on the audiovisual policy in the European Union'
- European Commission, 1996, 'Communication from the Commission to

- the Council and the European Parliament on the application of Articles 4 of the Directive 89/552/EEC', COM (96) 302 final
- European Commission, 1998, 'Third Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Articles 4 and 5 of the Directive 89/552/EEC', COM (1998) 199 final
- European Commission, 2000, 'Fourth Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on application of Articles 4 and 5 of the Directive 89/552/EEC', COM (2000) 442 final
- McGonagle, T., 2001, 'Does the Existing Regulatory Framework for Television Apply to the New Media', Report for Expert Seminar on "The European Convention on Transfrontier Television in an Evolving Broadcasting Environment"
- European Commission, 2002, 'Fifth Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Articles 4 and 5 of the Directive 89/552/EEC as amended by Directive 97/36/EC', COM (2002) 612 final
- European Commission, 2003, 'Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, the Future of European Regulatory Audiovisual Policy', COM (2003) 784 final
- European Commission, 2003, 'Fourth Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, on the application of Directive 89/552/EEC', COM (2002) 778 final
- Grünwald, A., 2003, 'European Convention on Transfrontier Television, Standing Committee on Transfrontier Television, Final report', T-TT (2003)
- European Commission, 2004, 'Sixth Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Articles 4 and 5 of the Directive 89/552/EEC as amended by Directive 97/36/EC', COM (2004) 524 final
- European Commission, 2006, 'Seventh Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Articles 4 and 5 of the Directive 89/552/EEC as amended by Directive 97/36/EC', COM (2006) 459 final
- European Commission, 2006, 'The modernization of the Television without Frontiers Directive: Frequently asked questions', MEMO/06/419, pp. 8–9
- European Commission, 2006, White Paper on a European Communication Policy, COM (35) final
- European Commission, 2008, 'Eighth Communication from the

- Commission to the Council and the European Parliament on the application of Articles 4 and 5 of the Directive 89/552/EEC as amended by Directive 97/36/EC', COM (2008) 481 final
- European Commission, 2010, 'Ninth Communication on the application of Articles 4 and 5 of Directive 89/552/EEC as amended by Directive 97/36/EC and Directive 2007/65/EC', COM (2010) 450 final', SEC(2010) 995 final
- European Commission, 2010, 'Commission Staff Working Document, Accompanying the Document to the Ninth Communication on the application of Articles 4 and 5 of Directive 89/552/EEC as amended by Directive 97/36/EC and Directive 2007/65/EC', COM (2010) 450 final', SEC(2010) 995 final
- European Commission, 2012, 'Commission Staff Working Document, Accompanying the Document First Report on the Application of Articles 13, 16 and 17 of Directive 2010/13/EU', SWD (2012) 269 final
- Media Desk UK, 2013, 'The European Union: A Guide for Audiovisual Professionals'
- European Commission, 1995, 'Report on Application of Directive 89/552/EEC and Proposal for amending Council Directive 89/552/EEC on coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities' COM (95) 86 final

Abstract

Except the USA that has the leading Media–Content Industries, most countries in the world enforce the broadcasting regulation on local content requirements, i.e., broadcasting quotas. There might be a long catalogue of justifications for the need of its regulatory enforcement, yet there have also been plenty of the controversies regarding the extent of its effectiveness. This thesis tried to tackle with the contentious issues on the effectiveness of broadcasting quotas, mainly focusing on the case of European Union, and using the process evaluation framework presented by Evert Vedung. This thesis tried to look deeply into various aspects of European broadcasting quotas, such as the historical context, policy design, implementation process, and addressee responses. The European broadcasting quotas was initiated with the political motivation to create European Identity and to build ever closer union. It then evolved into a regulatory commitment, so as to protect the market and to foster the industrial growth. This quotas regulation, which aimed to get over with the broadcasting contents' scarcity problem, triggered by the revolution of Information and Communication Technology, have maintained its policies over 20 years, in the middle of ongoing disputes between the one group accentuating the broadcasting as a social/cultural media, and the other group placing emphasis on the broadcasting as an industry with high growth potentials. The results of analysis showed that the broadcasting quotas had a mild effect on the protection of the markets. However, it does not seem to have strengthened the competitive advantage of the European industry. This thesis argues that the mere protection of the market does not necessarily lead to enhancement of industrial competitiveness. The competition within the secured market may be the critical factor which can foster the sustainable growth of an industry.

Key words: European broadcasting quotas, broadcasting regulation,
Regulatory compliance costs, Industrial policy,
Competition policy, Process evaluation